

DERECHO ADMINISTRATIVO



La terminación anormal del proceso contencioso-administrativo

Luis M^a Bremond Triana

Prólogo de

Fernando Sáinz Moreno
José Luis Piñar Mañas



COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TÍTULOS PUBLICADOS

El derecho de acceso a archivos y registros administrativos, *Leonor Rams Ramos* (2008).

Nuevo marco jurídico del sector ferroviario. Estudio de la Ley del Sector Ferroviario y demás normas de desarrollo, *Juan García Pérez* (2010).

La Contratación del Sector Público tras las reformas de 2010, *Álvaro Canales Gil* y *Justo Alberto Huerta Barajas* (2010).

La Administración instrumental en el proceso, *Alejandra Boto Álvarez* (2011).

La terminación anormal del proceso contencioso-administrativo, *Luis M^a Bremond Triana* (2013).

COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Director
JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS
Catedrático de Derecho administrativo

**LA TERMINACIÓN ANORMAL
DEL PROCESO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Luis M^a Bremond Triana

Prólogo de
Fernando Sáinz Moreno
José Luis Piñar Mañas



Madrid, 2013

DERECHO ADMINISTRATIVO

COMITÉ CIENTÍFICO

Juan Carlos Cassagne

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Buenos Aires

Jean-Pierre Duprat

Catedrático de Derecho Público. Universidad Montesquieu-Bordeaux IV

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Candido Mendes, Río de Janeiro*

Rafael Gómez Ferrer Morant

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Afonso Oliveira Martins

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Lusitana de Lisboa

José Luis Piñar Mañas

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad CEU-San Pablo de Madrid

Domenico Sorace

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Florencia

Leopoldo Tolivar Alas

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo

© Editorial Reus, S. A.
Fernández de los Ríos, 31 – 28015 Madrid
Tfno.: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2013)
ISBN: 978-84-290-1728-1
Depósito Legal: M 5579-2013
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

A Mónica

PRÓLOGO

El libro que ahora prologamos aborda el estudio en profundidad de lo que podemos denominar como una verdadera *cenicienta* en el tratamiento doctrinal de la jurisdicción contencioso-administrativa: la terminación anormal o anticipada del proceso. Como bien pone de manifiesto Luis Bremond en la Introducción y el Capítulo I, la legislación decimonónica y, más tarde y en particular la Ley de 1956, introdujeron una regulación muy innovadora de las fórmulas englobadas dentro de dicha categoría jurídica, como alternativa real a la sentencia de fondo. Esa regulación tuvo incluso reflejo y repercusión en el proceso civil (sobre todo en lo que se refiere a la caducidad y a la satisfacción extraprocesal), en un camino inverso al de los préstamos y cláusulas de remisión que, tanto entonces como ahora, caracteriza al proceso contencioso-administrativo. Sin embargo, por razones poco claras, ese edificio llamémoslo *vanguardista* fue dejándose arruinar, tanto por falta del debido mantenimiento a cargo de la doctrina, como por la pobre aplicación por los Tribunales. A partir de ahí, ninguna de las sucesivas y múltiples reformas ha prestado atención a las posibilidades paliativas reales que brindaba la terminación anormal en orden a la pronta consecución de una resolución de fondo, como alternativa al acuciante problema de la pendencia prolongada, más acusado si cabe en el ámbito de la justicia administrativa. Esta obra nos descubre también que, si acaso, aquellas reformas han aseado algo la fachada —cuando no la han dañado aún más— pero sin entrar en el examen de su estructura, por lo que las posibilidades de tales fórmulas continúan inexploradas.

La idea central del presente libro es que debemos tomar conciencia, de una vez por todas, que la terminación anormal puede cumplir a la perfección la función material reservada a la sentencia en su, hoy por hoy, restringido sentido formal. El autor nos descubre que la antinomia entre sentencia y terminación anormal es, en gran medida, artificial y fruto de un desconocimiento o quizá de una desconfianza hacia esta última. Es decir, que no es un mero remedio de segundo orden, una fórmula subsidiaria, un hermano menor, sino un conjunto de instituciones que,

bien utilizadas, pueden desembocar en una resolución judicial plena que resuelva materialmente la controversia, con independencia del momento en que se produzca, sea o no contradictoria y haya o no agotado todos los trámites hasta el señalamiento de fecha para votación y fallo. Y todo ello, con la ventaja esencial que la caracteriza: la satisfacción de los derechos e intereses del justiciable y, por ende, de la propia administración de justicia, en un plazo aceptable o, desde luego, menor que el de la sentencia en sentido estricto. Una fórmula procesal, en fin, activa y no secundaria, principal y no adjetiva, que ha de salir del olvido o, quién sabe por qué, de la situación involuntaria de ostracismo en la que hoy se encuentra.

En efecto, los ordenamientos procesales contemporáneos —al menos los occidentales— consideran la sentencia como el modo normal de terminación del proceso. Recogen así la tradición jurídica propia del mundo romano y de su posterior reelaboración en las sucesivas compilaciones y recopilaciones, primero, y en el movimiento codificador después, hasta llegar a su fijación terminológica definitiva en el ordenamiento jurídico liberal y constitucional. Puede decirse, pues, que el proceso se encamina de manera natural o, cuando menos, que está estrechamente ligado a la obtención de una sentencia. La misma práctica procesal cotidiana ratifica esa idea. El abogado que habla con su cliente le expresa sus deseos de «conseguir una sentencia favorable». La concepción tampoco es distinta para el hombre de a pie que carece de formación jurídica. Si se le preguntara qué es para él la sentencia respondería más o menos que es la decisión (o simplemente «lo») que el juez dicta o emite en un juicio determinado y que le pone fin. Así pues, la sentencia se muestra, en concepto aprehensible, como la respuesta pública, obligada y esperada, que decide y finaliza el procedimiento. La sentencia, en fin, como culmen o cenit del proceso, es la expresión máxima de la acción de juzgar, de la jurisdicción como tal, de manera que algún autor ha llegado incluso a identificar el contenido y la función de la sentencia con los de la propia jurisdicción. Es, a la vez, una respuesta —a los litigantes— y un mandato —impuesto por la voluntad del Estado. Es, vulgarmente, «lo que termina el pleito». Se comprende por ello que el término sentencia, en el lenguaje común, suela aludir o designar casi en exclusiva, como decimos, a las llamadas *sentencias de fondo contradictorias*. Esto es, aquellas que se dictan sobre la relación jurídica o el derecho o interés legítimo que constituyen la base de la pretensión ejercida, tras el desarrollo ordinario del procedimiento entero, al término del cual las partes no se han puesto de acuerdo, judicial o extrajudicialmente, para arreglar su controversia de manera anticipada. En ese supuesto, el juez está forzado, está obligado, a coronar el pleito

con su decisión sobre las pretensiones en juego. Desde ese punto de vista, la casi centenaria definición de sentencia ROCCO propuso sigue siendo plenamente válida en el aspecto material de la cuestión: «el acto por el cual el Estado, por medio de la jurisdicción, y el destinado para ello (juez), aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés». Y eso, según el mismo autor supone eliminar «la incertidumbre sobre la tutela jurídica que corresponde a un interés concreto»¹. Pero, y he aquí una de las más importantes aportaciones del autor: ¿es que esas notas no son predicables igualmente de las sentencias y autos «anticipados» en ejecución de los modos propios de terminación anormal, distintos de la sentencia contradictoria de fondo emitida tras la conclusión de todos los trámites de la instancia?

Partiendo de esa constatación, el autor se adentra, en primer lugar, en los orígenes de la regulación vigente, haciendo especial hincapié en el desenvolvimiento de la terminación anormal de la última mitad del siglo pasado y la formación del texto legislativo que dio lugar a la ya parcheada Ley de 1998. Sólo desde ese conocimiento previo y detallado puede acometerse con posibilidades de éxito la tarea del análisis y la crítica acertada del articulado, y el autor lo consigue. Tras la visión global y sistemática, el libro centra su enfoque, uno por uno, en los cinco modos de terminación anormal contemplados en lo contencioso-administrativo. Ahora, la faceta del investigador ya se mezcla con la del docente y con la del abogado en ejercicio, y eso se nota incluso en el lenguaje empleado, ora directo como si se encontrara en sala, ora esquemático y de conclusiones necesariamente clasificadas y comprimidas. La regulación del desistimiento, de la satisfacción extraprosesal de la pretensión, del allanamiento, de la caducidad y de esa extraña mezcla de conciliación y transacción propuesta por la Ley van siendo diseccionados con total precisión. El análisis casi quirúrgico alcanza no sólo las taras expresas de cada uno de los preceptos, sino las ausencias achacables a la norma y la falta de coherencia con los principios generales del derecho que presiden el interés público de administrar una justicia acertada y rápida.

En fin, el libro que el lector tiene en sus manos acomete, en un lenguaje valiente, las luces y las no pocas sombras del estancamiento e insuficiencia de la regulación actual sobre terminación anormal del proceso contencioso-administrativo, teniendo en cuenta las actualizaciones introducidas por las leyes de agilización procesal, de economía sostenible y de

¹ ROCCO, A., *La sentencia civil* (editada en castellano por la editorial Stylo, México, 1944; pp. 51 y 102, respectivamente).

mediación en los asuntos civiles y mercantiles, apoyándose en un cabal examen de su vertiente jurisprudencial. Desde tal análisis propone la resolución de las contradicciones que la atenazan y las medidas de reforma que pueden, de verdad, contribuir a su plena eficacia, en aras de un proceso verdaderamente más ágil y adecuado a las pretensiones de las partes.

* * *

Terminamos ya. La oportunidad de esta obra no deja lugar dudas. Lo cierto es que no existe en nuestra bibliografía contencioso-administrativa reciente una sola monografía que trate en su conjunto, de manera relacionada e integrada, los diversos modos voluntarios de terminación anormal. El interés de la doctrina se reduce a las acotaciones de los preceptos correspondientes en los Comentarios colectivos a la Ley jurisdiccional y en los manuales universitarios, junto con apenas algunos —muy pocos— artículos sobre problemas concretos suscitados por alguno de esos modos. El presente libro, pues, viene a ocupar primeramente ese vacío, ese silencio que se había instalado desde hacía demasiado tiempo en nuestra estanterías.

Pero, además, la referida oportunidad no está reñida con la calidad que sus hojas contienen. Así, aunque como ya hemos dicho, desarrolla una crítica general al sistema actual y, en paralelo, plantea propuestas concretas de mejora, lo hace sin ánimo dogmático alguno. Justamente porque el autor lo considera como un punto de partida para reactivar el estudio de esa materia, ofrece a todo aquel que quiera recoger el testigo con una exhaustividad digna de mención, el material doctrinal y jurisprudencial ineludible para tal tarea. Tarea esta, todo hay que decirlo, que se nos antoja complicada, dada la seriedad y el rigor, a pesar de la complejidad de algunas de las cuestiones tratadas, que presiden el texto en su conjunto.

A los prologuistas nos consta que el autor habría querido extenderse aún más a fondo en otro orden de cuestiones relacionadas con la terminación anormal o anticipada, pero las exigencias editoriales han hecho que este libro deba adecuarse a un formato y a una extensión limitadas. Afortunadamente, esas inquietudes han podido ver la luz en dos artículos publicados entretanto, uno sobre los orígenes de su regulación en las Leyes del siglo XIX² y otro, con conclusiones inéditas, sobre la renuncia a la

² «Génesis de la terminación anticipada en la regulación del procedimiento contencioso-administrativo (1845-1956)», *Revista de Administración Pública*, nº 186, septiembre-diciembre 2011, págs. 137 a 179.

acción como modo realmente invocable de terminación anticipada en el proceso contencioso-administrativo³, de lectura tan recomendada como la propia de este libro. Muestra, y con ello volvemos al principio, de la novedosa temática de este libro y, a la par, de las vías de exploración que brinda a futuros investigadores. Y muestra del buen hacer de Luis Bremond, que con este libro se incorpora de pleno derecho al grupo de los que con rigor y seriedad se han ocupado (y esperamos que siga haciéndolo) de la jurisdicción contencioso-administrativa, que con la reciente Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia, vuelve a sufrir un revés muy poco favorable para su ya de por sí maltrecha aplicación.

Fernando Sáinz Moreno

José Luis Piñar Mañas

En Madrid, noviembre de 2012.

³ «La renuncia a la acción en lo contencioso-administrativo», *REDA*, nº 155, julio-septiembre 2012, págs. 123 a 152.

NOTA PRELIMINAR

Este trabajo constituye el núcleo de mi Tesis doctoral titulada «Los modos de terminación anormal del proceso contencioso-administrativo», dirigida por los Profesores Doctores D. José Luis Piñar Mañas y D. Fernando Sáinz Moreno, que defendí el día 3 de mayo de 2011 en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y por la que obtuve la calificación de sobresaliente *cum laude* por unanimidad. El tribunal calificador estuvo formado por los Profesores Doctores D. Alejandro Nieto García, D. Miguel Sánchez Morón, D. Ignacio Díez-Picazo Giménez, D. Juan Antonio Hernández Corchete y D. Javier Guillén Caramés.

Deseo expresar mi más profundo reconocimiento y agradecimiento a los profesores mencionados y, muy especialmente, al profesor Piñar Mañas. Él me aceptó como tesinando sin apenas conocerme, mostró siempre hacia mí una paciencia indescriptible y me brindó a lo largo del camino de elaboración de la tesis todo su saber —que es mucho—, su ánimo cariñoso ante las inevitables dificultades que iban surgiendo y su consejo, siempre pronto y acertado, a la par que riguroso. Para mí ha sido un auténtico honor tenerle como director y nada me haría más feliz que seguir gozando de su amistad de aquí en adelante.

Madrid, octubre de 2011

ABREVIATURAS EMPLEADAS

- AA: Actualidad Administrativa.
- AAP: Auto de la Audiencia Provincial.
- AAT: Auto de la Audiencia Territorial.
- ADC: Anuario de Derecho Civil.
- AJA: Actualidad Jurídica Aranzadi.
- AN: Audiencia Nacional.
- AP: Audiencia Provincial (Secciones de lo Civil, salvo indicación en contrario)
- ATS: Auto del Tribunal Supremo.
- BICAM: Boletín Informativo del Colegio de Abogados de Madrid.
- BIMJ: Boletín Informativo del Ministerio de Justicia.
- Cc: Código civil.
- CE: Constitución Española.
- CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
- DA: Documentación Administrativa.
- DJ: Documentación Jurídica.
- IVAP: Instituto Vasco de Administración Pública.
- LAJE: Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.
- LCSP: Ley 39/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- LEC: Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- LEC 1881: Ley de Enjuiciamiento Civil, promulgada por Real Decreto de 3 de febrero de 1881.
- LECr.: Ley de Enjuiciamiento Criminal, promulgada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1982.
- LEF: Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
- LGP: Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

- LGT63: Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.
- LJ56: Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativo, de 27 de diciembre de 1956.
- LJ98: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.
- LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- LPE64: Ley de Bases del Patrimonio del Estado, aprobada por Decreto 1.022/1964, de 15 de abril.
- LPL: Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.
- LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.
- LRBRL. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- PL95: Proyecto de Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1995.
- PL97: Proyecto de Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1997.
- RAAP: Revista Aragonesa de Administración Pública.
- RANAP: Revista Andaluza de Administración Pública.
- RAP: Revista de Administración Pública.
- RBEL: Reglamento de los Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio.
- RCDI: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.
- RDPriv.: Revista de Derecho Privado.
- RDProc.: Revista de Derecho Procesal.
- RDProc. Ib.: Revista de Derecho Procesal Iberoamericana.
- RDPúb.: Revista de Derecho Público.
- REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.
- REF: Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.
- REVL: Revista Española de Vida Local.
- RGD: Revista General de Derecho.
- RGLJ: Revista General de Legislación y Jurisprudencia.
- RJCAM: Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid.
- RJCat.: Revista Jurídica de Cataluña.

- RVAP: Revista Vasca de Administración Pública.
RVDPA: Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje.
REVL: Revista Española de Vida Local.
ROFEL: Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
RVDPA: Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje.
SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial.
SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional.
SAT: Sentencia de la Audiencia Territorial.
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional.
STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo contencioso-administrativo, salvo indicación en contrario).
TC: Tribunal Constitucional.
TEAC: Tribunal Económico Administrativo Central.
TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
TS: Tribunal Supremo.
TSJ: Tribunal Superior de Justicia.
TTSJ: Tribunales Superiores de Justicia.
UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
VwVfG: Verwaltungsgesetzbuch (Ley de procedimiento administrativo alemán, de 25 de mayo de 1976).
VwGO: Verwaltungsgerichtsordnung (Código del Proceso contencioso-administrativo alemán o Ley de la Justicia Administrativa alemana).
ZPO: Zivilprozessordnung (Código de Procedimiento Civil alemán).

INTRODUCCIÓN

En 1955, J. GONZÁLEZ PÉREZ traía a colación las siguientes palabras de un prestigioso administrativista francés, que justificaba las reformas introducidas entonces en el ordenamiento galo porque «una justicia que tarda en administrarse cinco años no es más que una caricatura de la Justicia»⁴. Nuestro buen profesor apuntillaba que «en España la situación no ofrece perspectivas más halagüeñas» y que, incluso, la demora en el TS «reviste caracteres más alarmantes que las que ofrecía el contencioso francés»⁵. Cuarenta años más tarde, otro autor, basándose en los datos disponibles a fecha 2003 recalca que «las encuestas realizadas en los últimos años sobre la calidad de la justicia en España coinciden al afir-

⁴ «La reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa», *RAP*, nº 17, mayo-agosto 1955, págs. 295 a 300. En concreto, el autor citado era ODENT, R., autor francés de textos fundamentales en la materia, tales como el *Contentieux administratif*, Institute d'Etudes Politiques, Paris, 1970-1971.

⁵ *Ibidem*, pág. 295. Con anterioridad, el propio profesor GONZÁLEZ PÉREZ había reconocido que el primer problema del sistema jurisdiccional contencioso-administrativo español era, precisamente, «la duración extraordinaria de la tramitación de los recursos» («La justicia administrativa en España», *RAP*, nº 6, septiembre-diciembre 1951, pág. 165). En realidad, el problema de la excesiva duración de los procesos contencioso-administrativos es tan viejo como la propia regulación de tales procesos. De hecho, uno de los principales motivos que fundamentaron la revisión de la legislación de 1845 fue, precisamente, el atasco del Consejo de Estado, primero, y después del TS, frente al escaso número de pleitos en las instancias provinciales. Así lo ponen de manifiesto las intervenciones parlamentarias habidas en la tramitación de la Ley de 1888, que L. MARTÍN REBOLLO recoge de manera muy demostrativa en *El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1.888*, IEA, Madrid, 1975 (págs. 58 a 67). Igualmente, I. BORRAJO INIESTA echa de menos aquellos años mediado el siglo XIX en que los tribunales provinciales dictaban una o dos sentencias, incluso ninguna («Constitución canovista y Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Lorente Sariñena, M. (dir.), Cuadernos de Derecho Judicial, nº 7, 2008, CGPJ, Madrid, 2009, pág. 411).

mar que la dilación es su principal problema»⁶. La única estadística de carácter exhaustivo y progresivo —no meramente anual— que ha sido publicada por el CGPJ sobre el estado de la jurisdicción contencioso-administrativa desde la promulgación de la LJ98, data de julio de 2008⁷ y abarca el periodo 1999-2007. El estudio del Consejo revela que, a pesar del incremento del número de magistrados durante ese decenio —casi un 90%—, el alivio para los órganos colegiados que supuso la creación de los Juzgados unipersonales en los primeros años de vigencia de la LJ98, su mayor especialización y otras medidas, la tasa de congestión (la *ratio* entre el número de asuntos pendientes al inicio del periodo más ingresados y el número de resueltos) sigue siendo positiva y preocupante, sobre todo en los TTSJ⁸.

Sin embargo, a mi modo de ver, hay dos cifras relevantes a las que no siempre se les presta la debida atención. La primera está incluida en el estudio que acabo de citar. En números gruesos, el grado de estima-

⁶ MARÍN-BARNUEVO FABO, D., «Problemas actuales de la Justicia Administrativa», *JA*, nº 26, 2005, pág. 36.

⁷ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Boletín de Información Estadística, nº 13, julio 2008. En la fecha de redacción de esta introducción, junio de 2011, los últimos indicadores claves de la Jurisdicción contencioso-administrativa (junio de 2010) confirman en gran parte esos datos-resumen de los diez años comprendidos en el estudio, de modo que, por ejemplo, la tasa de pendencia sufre dos centésimas en el último año, tres en el referente de congestión y ocho milésimas la de ingreso de nuevos recursos, no obstante el mantenimiento a grandes rasgos de la duración media en primera y segunda instancia y la ligera caída de esa misma tasa en casación (algo más de una décima, hasta el actual de 18,8 meses).

⁸ Aunque el estudio no publique los datos sobre los juzgados de lo contencioso-administrativo, no hay duda alguna para los que ejercemos que la situación ha empeorado progresivamente. Más recientemente, tenemos a nuestro alcance un estudio detallado a nivel nacional, cuyos datos en extracto revelan que la duración media de resolución de los recursos ante esos órganos jurisdiccionales es de menos de seis meses en un 35% de los casos, de hasta doce meses más o menos en un 55% y de más de doce meses (hasta 18, incluso, en algunas materias) en el 15% restante (CUADERNOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SEPIN, nº 1, 1^{er} trim. 2009, pág. 35). El cuaderno de estadística judicial dato a dato de 2009, publicado por el mismo CGPJ, muestra cómo la duración en ese tipo de juzgados se ha incrementado en todas las materias y, a excepción de las autorizaciones de entradas a domicilio, los recursos de extranjería y la materia electoral, los restantes superan ampliamente la duración media de diez meses y se sitúan cerca —si es que no la superan— de los quince meses. En las Salas de los SSTJ, la situación es caótica: los ¡¡cuarenta y un meses!! de media en materia de expropiación y los entre veinticinco y treinta meses para asuntos de tanta trascendencia económica personal y económica como son referidos a urbanismo, tributación, derecho sancionador y personal de la Administración, ciertamente siguen dejándonos boquiabiertos.

ción de demandas se sitúa en una media de entre el 25 y el 30% de los tribunales y el 40% de los juzgados⁹, siendo el grado de confirmación en sede del recurso de cerca de un 80%. La segunda, puesta de manifiesto por el ex Presidente del TS y del propio CGPJ, es que un tercio de los procedimientos pendientes de resolución sólo están a la espera de que se dicte sentencia; es decir, que habiéndose cumplimentado todas las instancias, las partes deben esperar meses y hasta años sin que procedan nuevos actos procesales para ver resueltas su acción y su oposición¹⁰. Así pues, se conjuga una media más que notable de actuaciones indebidas de la Administración¹¹, con un nivel de lentitud apreciable en orden a conseguir la sentencia contradictoria de fondo por parte de aquellos particulares que han tenido que acudir al tribunal que, finalmente, les dará la razón.

Quizá sería acientífico extraer de las anteriores opiniones y cifras la conclusión de que nuestra justicia administrativa es excesivamente tarda. Pero, del mismo modo, sería del género iluso negar la evidencia y el sentir general de los profesionales y de los justiciables: que la tardanza en resolver es un común denominador en nuestros tribunales contencioso-administrativos y que, en un buen número de ocasiones, ese factor se convierte en una situación exasperante, sobre todo para el administrado que al final consigue una resolución estimatoria¹². De hecho, la alusión a

⁹ *Ibidem*; págs. 6 y 7.

¹⁰ DELGADO BARRIO, J., «Consideraciones a la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *La nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estudio y Aplicación Práctica de la Ley 29/1998*, dirigido por GARBERÍ LLOBREGAT, J., Colex, Madrid, 1999. El autor afirma que en ese año, de los 330.000 asuntos pendientes, 110.000 estaban en la situación descrita (pág. 23), lo que le sirve para ilustrar la frase introductoria del párrafo en el que la cifra se inserta: «realmente si la Ley de 1956 era tan magnífica, resulta sorprendente, resulta paradójico que la jurisdicción contencioso-administrativa sea exactamente la que peor va de nuestras 4 jurisdicciones fundamentales».

¹¹ De las que llegan a los tribunales, cuántas más teniendo en cuenta las que no llegan a ser recurridas.

¹² En palabras igualmente claras de PÉREZ MORENO, A., «hay que recordar el cuento del rey desnudo para ilustrar la situación carencial en la que se encuentra el Estado de Derecho a consecuencia del desarrollo del poder judicial. Grave es la crisis de la ley. Pero demoledor resulta el anquilosamiento del sistema de satisfacción de la tutela judicial que impide su efectividad. Está en la mente de todos que una justicia tan demorada está cercana a una denegación de justicia. Los años se acumulan sobre los procesos contencioso-administrativos que siguen en constante incremento. Los nuevos Juzgados han ensanchado más la base social de recurrentes y, aunque de momento han frenado algo los números de recursos que acceden a las Salas, no hay que olvidar que en muchos casos vuelven después por la vía de la apelación. La tardanza del Tribunal

la lentitud y sus consecuencias perjudiciales para la prestación del servicio público de justicia se repite en las sucesivas reformas de la Jurisdicción desde la Ley Santamaría de Paredes hasta la vigente LJ98¹³.

Los medios para resolver o, al menos, paliar el mal endémico de la dilación procesal¹⁴ o litispendencia en esta Jurisdicción son numerosos y pertenecen a ámbitos diferenciados. Aparte de los de carácter organizativo y económico¹⁵ (configuración más adecuada de los tribunales y su competencia, dotación de medios personales y materiales, profesionalización de los jueces...), destaca la potenciación de las fórmulas para, o bien evitar el propio proceso, o bien finalizar el mismo una vez abierto, antes de esa sentencia contradictoria de fondo, concebida como modo *normal* u *ordinario* de terminación. Entre esos medios se encuentran los llamados por la doctrina procesalista *modos anormales, anticipados o excepcionales de terminación del proceso* en sentido propio. Sin perjuicio de su definición ulterior, me refiero a aquellos actos procesales de las partes (o hechos acaecidos en el proceso con transcendencia jurídica, en el caso de la caducidad), conscientes o, al menos, tácitos, que evitan aquella sentencia y que ponen fin de manera anticipada al proceso y, en su caso, a la acción.

Pues bien, este libro tiene su arranque en una idea de partida para mí realmente sorprendente, que desarrollaré en los sucesivos capítulos, cual es que:

- a) Por un lado, los denominados por la doctrina anglosajona *alternative* o *amicable dispute resolutions* (ADR) y, entre nosotros, de manera más amplia, MASC (medios alternativos de solución de conflictos) o *equivalentes jurisdiccionales*, bajo forma de determinados modos de autocomposición y heterocomposición judicial

Supremo ha roto también cualquier criterio determinador del tiempo razonable. La primera consecuencia de esa masificación y demora de los procesos ha sido la caída de la calidad de la jurisprudencia» («Justicia Administrativa y fórmulas alternativas», *RANAP*, nº 49, enero-febrero-marzo 2003, págs. 12 y 13).

¹³ La propia Exposición de Motivos, en su parágrafo I, pone de manifiesto que «*concebida en origen como jurisdicción especializada en la resolución de un limitado número de conflictos jurídicos, ha sufrido hasta la saturación el extraordinario incremento de la litigiosidad entre ciudadanos y Administraciones y de éstas entre sí que se ha producido en los últimos tiempos*», de manera que es innegable que la Jurisdicción contencioso-administrativa está «*atravesando un periodo crítico*».

¹⁴ Y, por extensión, los costes originados al servicio público para la Administración de Justicia.

¹⁵ Analizados últimamente por AA.VV., *Poder Judicial y Servicio Público*, Estudios de Derecho Judicial, nº 109, GJPJ, Madrid, 2006.

—tales como la mediación, la conciliación y, muy especialmente, la transacción y el arbitraje— han experimentado un tratamiento normativo y doctrinal, así como un apoyo institucional, notable¹⁶.

- b) Sin embargo, en paralelo, el tratamiento de los llamados *modos anormales de terminación* aplicados al proceso contencioso-administrativo ha sido marginado por los tratadistas, y su desarrollo normativo desde el siglo XIX hasta la fecha ha sido, en general, de alcance muy limitado¹⁷.

Que la doctrina no se ocupara de tales modos con ocasión de la legislación decimonónica ni de la LJ56 es algo que ya no tiene arreglo. Preocupante fue también la escasa atención prestada en los trabajos preparatorios, a todos los niveles, de la LJ98, salvo alguna novedad interesante que se plasmó en el texto definitivo y que se analizará con detalle en su momento. Posiblemente, de aquella falta de interés surge la insuficiente regulación vigente y la escasa profundidad con la que la mayoría de los manuales y comentarios a la LJ98 abordan el tema¹⁸. Pero lo más inquietante es que

¹⁶ La cita de la bibliografía generada en este campo sería interminable. Entre el primer estudio serio de ALMAGRO NOSETE, J. («Alternativas al proceso jurisdiccional», *BIMJ*, nº 1.489, abril 1988, págs. 1.908 a 1.928), precedido de algún otro sobre «alternativas informales», hasta, en el campo que nos ocupa, uno de los últimos, de MASUCCI, A. («El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el derecho administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa», *RAP*, nº 178, enero-abril 2009, págs. 9 a 35), hay decenas de libros, artículos y ponencias referidas a la mediación, la conciliación, el arbitraje y la transacción, preferentemente. En el ámbito administrativo, la RVDPA ha tratado con cierta frecuencia el tema de los ADR.

¹⁷ No puede decirse lo mismo de la doctrina jurisprudencial que, al menos, ha ido perfilando de manera paulatina los rasgos generales de esas figuras, sin perjuicio de su mayor o menor acierto, como se verá.

¹⁸ De la, aproximadamente, veintena de esos textos —dejando aparte los formularios y las colecciones de esquemas—, gran parte de ellos, o no tratan el tema, o lo despachan en una o pocas páginas, limitándose a repetir el contenido de los artículos. Entre los primeros, está el que acaba de citarse *La nueva Ley de la Jurisdicción...*, dirigido por GARBERÍ LLOBREGAT, J. Entre los segundos GIMENO SENDRA, V. et al., *Derecho procesal administrativo*, 2ª edición, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2004; o PERA VERDAGUER, F., *Comentarios a la Ley de lo contencioso administrativo. Ley 29/1998, de 13 de julio*, 7ª edición, Bosch, Barcelona, 2004, que se limita a glosar los preceptos con citas jurisprudenciales en general desfasadas. En algunos casos, la terminación anormal ni siquiera se incluye como manifestación del proceso; así, MARTÍN CONTRERAS, L., *El procedimiento ordinario en la jurisdicción contencioso-administrativa (Estudio práctico, jurisprudencia y formularios)* (Comares, Granada, 1999), que termina su obra en el artículo 73 LJ98 —aunque sí comenta con cierto detenimiento el asunto de la caducidad de la demanda al comentar el artículo 52 (págs. 173 a 178).

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
NOTA PRELIMINAR	13
ABREVIATURAS UTILIZADAS	15
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO I. LA TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN LA LEY DE 1956	29
1.1. Caracteres principales de la LJ56 en materia de terminación anormal del proceso	29
1.2. El desistimiento (artículo 88).....	32
1.3. El allanamiento (artículo 89)	40
1.4. La satisfacción extraprocésal (artículo 90)	49
1.5. La caducidad de la instancia	59
1.5.1. La caducidad de la instancia, en general. El artículo 91 LJ56	59
1.5.2. La caducidad de la demanda	64
1.6. Conclusión. Luces y sombras de la novedosa LJ56	76
CAPÍTULO II. EL DESISTIMIENTO DEL RECURSO	81
2.1. El desistimiento. Concepto y objeto: el recurso como proceso	81
2.2. Las novedades introducidas por la LJ98 en la regulación del desistimiento.....	88
2.2.1. Las semejanzas con la regulación de la LJ56. Análisis de los matices	88
2.2.2. Formulación alternativa	100
2.2.3. Otras referencias al desistimiento. Los artículos 36.4, 37.3 y 78.5 LJ98	100
2.3. Crítica a la denominada bilateralidad del desistimiento.....	106
2.3.1. Planteamiento	106
2.3.2. La mal llamada bilateralidad del desistimiento	109
2.3.3. Breve excursión sobre el principio de audiencia y el límite del daño para el interés público	123
2.3.4. Formulación alternativa	130

2.4. El desistimiento en sede de recursos	131
2.5. Desistimiento y costas procesales	135
2.5.1. La incongruencia entre el artículo 74.6 LJ98 y el criterio general de temeridad, antes de la Ley 37/2011	135
2.5.2. Costas y desistimiento en la LJ98.....	138
2.6. Notas sobre los recursos contra el auto de desistimiento	150
2.7. Propuesta final de regulación	160
CAPÍTULO III. LA SATISFACCIÓN EXTRAPROCESAL DE LA PRETENSIÓN	163
3.1. Algunas novedades de la regulación actual	163
3.1.1. La introducción del trámite de audiencia.....	165
3.1.2. El límite de la infracción manifiesta del ordenamiento jurí- dico	166
3.1.3. Satisfacción extraprocésal y nuevo régimen de silencio.....	173
3.2. La supresión del artículo 90.3 LJ56 y el nuevo artículo 74.7 LJ98..	174
3.2.1. La ficción del <i>archivo provisional impropio</i>	174
3.2.2. Crítica al trámite de audiencia potestativo	177
3.2.3. El supuesto no contemplado de satisfacción extraprocésal sin desistimiento	180
3.3. Los aspectos no resueltos.....	183
3.3.1. Observancia de oficio de la satisfacción extraprocésal.....	184
3.3.2. La satisfacción extraprocésal es admisible en sede de recur- sos	190
3.3.3. Terminación por auto o sentencia. La cuestión de la cosa juzgada.....	195
3.4. Propuesta final de regulación	207
CAPÍTULO IV. EL ALLANAMIENTO	209
4.1. El trámite de audiencia. Límites y críticas	210
4.1.1. La conveniencia del nuevo trámite de audiencia	210
4.1.2. Restricción de audiencia e infracción manifiesta del ordena- miento jurídico	214
4.2. Otras novedades.....	230
4.2.1. La retirada de la tutela obligatoria sobre la Administración que se allana	230
4.2.2. El significado de «sentencia ajustada a Derecho».....	231
4.2.3. La prosecución del recurso por el codemandado cuando la Administración demandada se allana.....	232
4.2.4. La suspensión del proceso a instancias del demandado	240
4.3. El allanamiento en sede de recursos	243
4.3.1. La admisibilidad del allanamiento al recurso en la Jurisdic- ción ordinaria.....	243
4.3.2. La extensión de ese fundamento de admisibilidad al ámbito de lo contencioso-administrativo.....	245

4.4. El allanamiento parcial objetivo.....	248
4.5. Propuesta final de regulación.....	251
CAPÍTULO V. LA EXTINCIÓN DEL PROCESO POR CADUCIDAD.....	253
5.1. Panorámica general.....	253
5.2. La supresión expresa de la caducidad de la instancia.....	256
5.2.1. Posibles causas. Crítica.....	256
5.2.2. Posible formulación.....	273
5.3. La omisión de la posible caducidad por el no alzamiento en plazo de la suspensión acordada por las partes.....	276
5.4. La caducidad de la instancia por falta de formalización de la demanda en plazo.....	278
5.4.1. El cambio respecto de lo dispuesto en la LJ56.....	278
5.4.2. Críticas a la regulación actual.....	288
5.5. La terminación por auto o decreto y la cuestión de los recursos. La caducidad de la acción ejecutiva.....	305
5.5.1. La terminación por decreto. Las dudas respecto a la caducidad de la demanda.....	305
5.5.2. Caducidad y recursos.....	307
5.5.3. La caducidad de la ejecución.....	309
5.6. Propuesta final de regulación.....	315
CAPÍTULO VI. LA CONCILIACIÓN JUDICIAL. ASPECTOS PROCESALES.....	319
6.1. Introducción: el <i>totum revolutum</i> de la terminación convencional procesal.....	319
6.1.1. La introducción de la conciliación judicial y del reconocimiento de hechos y documentos.....	324
6.1.2. Conclusión: apoyo escéptico a la verdadera novedad del artículo 77 LJ98.....	345
6.2. Elementos procesales de la conciliación-transacción judicial en la LJ98.....	348
6.2.1. Elementos subjetivos.....	348
6.2.2. Elementos objetivos. Materia de la transacción y límites....	354
6.2.3. Elementos de actividad.....	372
6.3. Efectos de la conciliación-transacción judicial en la LJ98.....	377
6.3.1. En cuanto a la continuidad de la tramitación del proceso....	377
6.3.2. En cuanto a la terminación del proceso. En especial, la cosa juzgada.....	379
6.4. Conclusión y propuesta final de regulación.....	396
BIBLIOGRAFÍA.....	405
RESEÑA DE RESOLUCIONES JUDICIALES RELEVANTES.....	423

