

ALGUNOS PROBLEMAS DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER
Profesor Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Barcelona.

SUMARIO: I. Introducción. II. Configuración de la planta judicial, competencias de los órganos jurisdiccionales y consecuencias sobre los litigantes. II.1. La configuración de la planta judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa. II.2. Competencias de los órganos jurisdiccionales: el sistema de lista. II.3. Consecuencias de la distribución de competencias sobre los derechos de los litigantes. III. El tratamiento de las dilaciones excesivas en el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo. IV. Los sucesivos criterios sobre imposición de costas procesales. V. Reflexión final.

I. INTRODUCCIÓN

La jurisdicción contencioso-administrativa se instauró en España por las leyes de 2 de abril de 1845, que creó los Consejos Provinciales, y de 6 de julio de 1845, que creó el Consejo Real¹. Luego, rigió durante muchos años la Ley de 13 de setiembre de 1888, la denominada de Santamaría de Paredes, que fue conocida como “sistema armónico”.

Sin embargo, fue la Ley de 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la que marcó un hito fundamental en el Derecho Público español y que tuvo una extraordinaria repercusión en los países latinoamericanos, de tal manera que muchos de ellos han inspirado su legislación contencioso-administrativa en la citada ley española².

Tan buena era aquella ley, pese a las limitaciones que podía suponer su nacimiento en un régimen autoritario, que su estructura y, en general, su espíritu,

1 Una exposición completa de la evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa en España puede verse en FERNÁNDEZ TORRES, *Historia Legal de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*, Iustel, 2007.

2 JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ ha explicado en las sucesivas ediciones de sus Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cómo se gestó y redactó el texto que había de convertirse en la Ley de 27 de diciembre de 1956. La última edición es de Cívitas, de 2013.

impregnaron la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, también denominada Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sin embargo, en los tiempos que vivimos, especialmente en Europa, en los que las libertades e incluso la propia democracia aparecen a veces amenazadas, se están observando fenómenos que nada añaden a la defensa de ciudadanos y administrados. Por el contrario, impiden, de forma más o menos encubierta, el acceso a la defensa de sus derechos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Correspondiendo a la invitación de la Asociación de Docentes de la Universidad de Buenos Aires, voy a exponer unas breves reflexiones sobre problemas actuales de la jurisdicción contencioso-administrativa española que, a mi modo de ver, inciden directamente sobre los derechos de los ciudadanos.

Muchas son las cuestiones a abordar, pero me centraré en las que considero más importantes: el problema de la estructura de la jurisdicción y sus repercusiones sobre los litigantes; las dilaciones excesivas del proceso contencioso-administrativo, especialmente el del procedimiento abreviado; y, finalmente, los cambios sucesivos que, en cuanto a los criterios de imposición de costas, se han ido sucediendo.

El enfoque de estas cuestiones se hace desde un punto de vista realista, es decir, desde la observación de casos concretos y no estrictamente desde el punto de vista doctrinal, pues los problemas de los administrados son personales, y las elucubraciones teóricas, por muy brillantes que sean y por muy bien documentadas que estén, poca satisfacción pueden aportar a sus anhelos y preocupaciones.

II. CONFIGURACIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL, COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y CONSECUENCIAS SOBRE LOS LITIGANTES

II.1. La configuración de la planta judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa

Hasta la Ley 29/1998, vigente actualmente con sus correspondientes modificaciones³, la jurisdicción contencioso-administrativa española se organizó preponderantemente sobre la base de la existencia y actuación de tribunales colegiados.

La Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, configuraba éstos bajo la presidencia del “Jefe político de la provincia”, luego denominado Gobernador Civil. Había en ellos de tres a cinco vocales nombrados por el Rey. En definitiva, se trataba de órganos administrativos colegiados que, según decía este texto legal, “actuarán como tribunales en los asuntos administrativos”.

³ El texto original, con sus sucesivas modificaciones hasta llegar al actual “texto consolidado”, puede consultarse en la página web del Boletín Oficial del Estado.

La Ley de 6 de julio de 1845 configuró el Consejo Real como un “cuerpo supremo consultivo”. La presidencia la ostentaba el Presidente del Consejo de Ministros, y los consejeros ordinarios y extraordinarios eran nombrados por el Rey a propuesta del Consejo de Ministros y refrendados por su Presidente. Órgano colegiado, por tanto.

Esta orientación organizativa pasó a la Ley de 13 de setiembre de 1888. Los Tribunales Provinciales de lo Contencioso-Administrativo estaban integrados por el Presidente de la Audiencia Provincial, dos magistrados de la misma y dos diputados provinciales con título de Letrado. La instancia superior se atribuía al Consejo de Estado, órgano colegiado de la Administración Central, luego sustituido en sus funciones, mediante la denominada Ley Maura-Silvela, de 5 de abril de 1904, por una Sala de lo Contencioso-Administrativo en el Tribunal Supremo.

Y la organización en tribunales colegiados fue la adoptada por la Ley de 27 de diciembre de 1956, que establecía una doble instancia. La primera se residenciaba en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales que, en general, tenían carácter pluriprovincial, y la segunda en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, comúnmente conocida como Sala Tercera.

Se pueden encontrar argumentos en pro y en contra de esta opción de tribunales colegiados. Es cierto, por una parte, que la deliberación y fallo de los asuntos ha de ser teóricamente más contrastada cuando, para la formación de voluntad del tribunal, han de concurrir diversos pareceres y llegar a un punto de entendimiento entre ellos, pero no es menos cierto que un tribunal unipersonal, si a su frente se encuentra un magistrado preparado, también puede dar, como es lógico, el mismo resultado apetecido.

Lo que aparece como claro, en un primer momento, es que un tribunal colegiado suele tardar más en tramitar los asuntos sometidos a su conocimiento y en dictar los fallos correspondientes. Pero se trata tan sólo de una apariencia, por cuanto si a un órgano jurisdiccional unipersonal se le carga de trabajo, siendo ello habitual en la jurisdicción contencioso-administrativa, también se producen por fuerza importantes retrasos y largas duraciones de los procedimientos.

Esta situación, a la que más tarde nos referiremos, intentó solventarse mediante la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de ámbito provincial y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de ámbito nacional, ubicados en la Audiencia Nacional.

Así pues, parece que es muy difícil que a corto, o incluso a medio plazo, pueda articularse una planta basada en órganos unipersonales para la primera instancia y en órganos colegiados para la segunda instancia, además del Tribunal Supremo, a semejanza de lo que viene siendo tradicional en el ámbito de la jurisdicción civil. Y ello se ve agravado por el hecho de que el reparto de

competencias entre diferentes órganos jurisdiccionales se basa en el sistema de lista, al que nos referiremos seguidamente.

II.2. *Competencias de los órganos jurisdiccionales: el sistema de lista*

El sistema de lista implica que órganos jurisdiccionales que habrían de tener, en principio, el carácter de Salas de Apelación o de Casación, también desempeñan competencias de única instancia, con lo cual se produce una “mezcolanza” de instancias y de funciones muy diversas.

Esta atribución de competencias es típica de la jurisdicción contencioso-administrativa española y muy dudoso, como se apuntaba, que pueda llegar a cambiar en un plazo más o menos breve. Y ello viene determinado no tan solo por la existencia de órganos colegiados con carácter exclusivo en épocas anteriores, sino también por la especial dicotomía que se ha producido en el Derecho Administrativo español entre los denominados Derecho Estatal y Derecho Autónomo.

Como es sabido, la Constitución española de 1978 articuló territorialmente el Estado en tres niveles: el estatal con competencia sobre todo el territorio nacional; el autonómico mediante la constitución de Comunidades Autónomas de carácter pluriprovincial o uniprovincial; y el local, englobando el municipio, las provincias, las islas y demás entidades, bien de ámbito inferior o superior al propiamente municipal.

Pero, lo que nos interesa en este momento es la repercusión que tal organización ha supuesto en la estructura y funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El poder central dispone, como es lógico, del Poder Legislativo, integrado por el Congreso de los Diputados y el Senado. Pero las Comunidades Autónomas también disponen de Poder Legislativo, ostentado por las Asambleas Legislativas que adoptan diferentes nombres pero responden a un mismo modelo básico, cual es el de legislar sobre las materias propias de la Comunidad Autónoma.

Ello determinó que el Derecho Estatal pudiera ser conocido por todos los tribunales, como así ocurre. En cambio, el Derecho Autónomo es competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Debemos recordar que el poder judicial español es único para todo el Estado. No hay, por tanto, poder judicial autonómico⁴. Pero, ello no significa que los ámbitos territoriales de los Tribunales Superiores de Justicia no se ajusten al de la Comunidad Autónoma, conllevando importantes consecuencias.

4 La unidad jurisdiccional es proclamada por los arts. 117, 122 y 123 de la Constitución española y, más concretamente, por los arts. 3.1 y 4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El artículo 152,1 de la Constitución española señala:

“Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma. En los Estatutos de las Comunidades autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”.

Los Tribunales Superiores de Justicia se constituyen, pues, como el más elevado tribunal de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder al Tribunal Supremo. Así, el mismo artículo constitucional citado, señala:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia”.

Todo ello produjo, en su momento, que se crearan dos canales de aplicación e interpretación del Derecho Administrativo, tal y como se ha apuntado. Y ello quedó plenamente establecido mediante la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal que, en ejecución y desarrollo de las citadas previsiones constitucionales, así como de lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, introduce el recurso de casación en el ámbito contencioso-administrativo. Pero, en cuanto tal recurso deba ser conocido por el Tribunal Supremo, la Exposición de motivos de la citada Ley señala expresamente que “lo circunscribe al ámbito del Derecho estatal”, no autonómico.

Si analizamos la Ley 29/1998, vemos que esta distribución de competencias diversas se manifiesta plenamente. Para ello, debemos fijar nuestra atención en sus artículos 8, 9, 10, 11 y 12.

Pero, como en estas reflexiones es innecesario hacer un análisis exhaustivo del ámbito competencial, centraremos nuestra atención únicamente en una sola cuestión: el control de las disposiciones generales.

El artículo 8,1 de la Ley 29/1998 establece que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán, en única o primera instancia, según los dispuesto en esta Ley, de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico que, añadimos nosotros, suelen considerarse de carácter reglamentario. Sin embargo, esta competencia general cede en el caso de las disposiciones generales emanadas de las entidades locales, pues su conocimiento se atribuye, según el artículo 10,1,b), a las Salas de lo Contencioso-Administrativo

de los Tribunales Superiores de Justicia. Así pues, una misma Administración es objeto de enjuiciamiento por diversas instancias judiciales, debiendo recordarse que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia actúan como tribunales de apelación respecto de sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Parecido esquema se reproduce a nivel estatal, pues los recursos que se deduzcan respecto de disposiciones generales de los Ministros son competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, según el artículo 11,1,a) de la Ley 29/1998, siendo, a su vez aquélla, tribunal de apelación contra autos y sentencias dictados por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

Y, para no hacer interminable esta enumeración, mencionar que los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno son competencia, en única instancia, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Este entramado de tribunales y de competencias produce importantes consecuencias no solo para los administrados, como destacaremos seguidamente, sino sobre el volumen de trabajo que afecta a los tribunales que tienen que atender a variadísimas cuestiones y actuando como tribunales de distinto grado a la vez.

II.3 *Consecuencias de la distribución de competencias sobre los derechos de los litigantes*

La realidad actual de la jurisdicción contencioso-administrativa que someramente hemos intentado apuntar tiene repercusiones directas sobre los derechos de los litigantes.

Podríamos aquí establecer un pequeño símil con esta polémica, ya superada, de si las normas de organización administrativa tienen repercusión sobre los administrados, siendo la respuesta afirmativa en cuanto la actuación de un órgano manifiestamente incompetente por razón de territorio o de materia puede dar lugar a la declaración de nulidad de pleno derecho de un acto administrativo, conforme señala con carácter general el artículo 62,1,b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el ámbito judicial contencioso-administrativo, ello se traduce en que una misma o similar cuestión puede entrañar el acceso —o no— a vías de recurso, según la Administración Pública de la que provenga el acto impugnado.

Fijaremos nuestra atención, a tales efectos, en una sola materia, cual es la de personal de la Administración Pública y, concretamente, de sanciones disciplinarias impuestas a los funcionarios.

Si un funcionario de una entidad local es sancionado con la separación definitiva del servicio por haber cometido una falta muy grave que acarrea tal castigo, el posible recurso contencioso-administrativo es conocido por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, según el artículo 8,1 de la Ley 29/1998.

En cambio, si el funcionario pertenece a la Administración autonómica, el recurso jurisdiccional se verá por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, por remisión del artículo 8,2 de la misma Ley.

En el primer caso, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo podrá ser objeto de recurso de apelación ante la Sala del mismo carácter del Tribunal Superior de Justicia. En cambio, en el segundo caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia juzgará en única instancia, según el artículo 10,1,a) de la Ley 29/1998, y, por tanto, solo cabrá una hipotética vía de casación.

Los ejemplos podrían multiplicarse, pero consideramos inútil hacerlo pues el análisis pormenorizado de la Ley citada ha de llevar a detectar diversas situaciones de este tipo.

En resumen, el sistema de lista puede ser pernicioso en algunos casos, colocando a litigantes en situaciones similares en posiciones procesales absolutamente distintas y estableciendo discriminaciones importantes en cuanto al acceso a vías de recurso en el ámbito de la propia jurisdicción contencioso-administrativa. Solo una reforma en profundidad, que no se adivina por el momento como probable, permitiría corregir estas situaciones.

III. EL TRATAMIENTO DE LAS DILACIONES EXCESIVAS EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Es un tópico afirmar que la jurisdicción contencioso-administrativa española adolece de una crónica tardanza en la resolución de los asuntos de que conoce. Como todo tópico, esta afirmación admite muchas modulaciones. Hay tribunales que arrastran un déficit crónico de dictado de fallos y, en cambio, otros actúan con mucha mayor celeridad. Que quede claro que la tardanza en resolver y los retrasos en la tramitación de los asuntos no es, ni mucho menos, culpa de los magistrados de lo contencioso-administrativo que, con contadas excepciones, desempeñan sus funciones con gran dedicación y con notables esfuerzos y horas de trabajo. Y las contadas excepciones, que siempre puede haberlas, han sido y son objeto de control y de sanción por parte del Consejo General del Poder Judicial.

La Constitución española vigente abrió un camino nuevo respecto de los retrasos y tardanzas de la tramitación de los procesos judiciales, aplicable también a la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuanto el artículo 24,2 prohíbe las dilaciones indebidas en los procesos.

Sin embargo, como a menudo ocurre, una cosa son las solemnes declaraciones constitucionales y otra muy distinta su plasmación en la realidad. Y como de

realidades estamos intentando tratar en estas líneas, nos referiremos a un ejemplo palmario de falta de respuesta del sistema a la aparición de dilaciones indebidas⁵.

Nos referimos, en concreto, al procedimiento abreviado regulado por el artículo 78 de la Ley 29/1998.

Este procedimiento fue ideado como esencialmente oral, a tramitar por Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, aunque luego también se ha aplicado a los Juzgados Centrales, y para materias que requerían de una cierta urgencia de resolución o que se consideraban de cuantía menor. La propia expresión de “abreviado” nos ilustra sobre su naturaleza y funcionamiento.

Sin embargo, la realidad ha demostrado que las previsiones del legislador eran meras ilusiones en muchos casos. En el procedimiento abreviado hay que señalar, a menos que renuncie expresamente a ello la parte actora, celebración de vista, es decir, de un juicio oral con asistencia de las partes y en el que hay que dilucidar las cuestiones previas, contestar a la demanda, practicar pruebas y formular conclusiones.

En aquellas provincias más pobladas y con niveles de conflictividad mayores, el señalamiento de tales vistas se produce a largo plazo, pues los juzgados se ven incapacitados para celebrarlas en un plazo corto y/o razonable. Así, es muy normal que en ciudades como Madrid, Barcelona y otras, los señalamientos de vistas se pospongan a más de un año y medio, dos años e incluso plazos superiores. Es evidente que una situación de este tipo es inadmisibles, pero también es cierto que nadie o casi nadie de los responsables públicos se ocupa de ella, haciéndose crónica esta tardanza sin que se vea remedio alguno para ello.

Y cuando algunos litigantes, hartos de esperar, han actuado contra estas dilaciones procesales, la respuesta del Tribunal Constitucional ha sido, en general, bastante decepcionante.

Traeremos, a tales efectos, algunos ejemplos de ello.

En primer lugar, las sentencias 141/10, de 21 de diciembre de 2010, y 142/10, de la misma fecha, del Tribunal Constitucional⁶, en las que dicho órgano constitucional reconoce que los retrasos en el señalamiento de las vistas constituyen ciertamente dilaciones indebidas, siguiendo, en tal sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero, si bien se declara la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, el otorgamiento del am-

5 El artículo 292,1 en consonancia con el 121 de la Constitución española, señala: “Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título”.

6 Estas sentencias han sido objeto de un breve comentario por MOLTÓ DARNER bajo el título de “Dilaciones indebidas en el procedimiento abreviado contencioso-administrativo”, en Revista Jurídica de Catalunya, 2012-4 (Doctrina), ps. 1065-1066.

paro es solo parcial, debido a que el Tribunal Constitucional opina que no puede entrar en los problemas estructurales del funcionamiento de la Administración de Justicia ni anticipar el señalamiento de la vista que se solicita para no agravar eventualmente la posición de otros.

Parecido razonamiento se contiene en la sentencia 89/2014, de 9 de junio de 2014. Un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, en recurso interpuesto el 13 de octubre de 2009 contra una orden de expulsión de territorio español, señaló la vista del procedimiento abreviado para el 5 de junio de 2012. El Tribunal Constitucional considera vulnerado el artículo 24,2 de la Constitución española, repitiendo parecidos argumentos a las anteriores sentencias citadas y, además, señalando que cuando se falla el recurso de amparo ya se ha celebrado la vista en el juzgado, e incluso ha recaído sentencia.

La sentencia 88/2015, de 11 de mayo de 2015, también del Tribunal Constitucional, incide en el mismo argumento: declarar vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y otorgar el amparo, pero sin mayores consecuencias puesto que cuando se dictó la sentencia ya se había celebrado la vista y dictado sentencia en el procedimiento abreviado. En este caso, el recurso contencioso-administrativo se interpuso el 19 de noviembre de 2009 y la vista se señaló para el 20 de febrero de 2012.

Y a ello debemos añadir que las sentencias del Tribunal Constitucional acumulan retraso sobre retraso, pues, por ejemplo, en su sentencia 89/2014 el recurso de amparo se interpuso el 25 de febrero de 2010 y la sentencia se pronunció el 9 de junio de 2014. Y en la sentencia 88/2015, el recurso de amparo se interpuso el 15 de marzo de 2010 y la sentencia es de 11 de mayo de 2015.

Pocos comentarios cabe añadir a lo descrito, siendo evidente que la jurisdicción contencioso-administrativa tiene en el procedimiento abreviado un gravísimo problema, pues no viene a resolver la urgencia de la tramitación de los asuntos. Por el contrario, si estos mismos asuntos hubieran sido tramitados por el procedimiento ordinario, seguramente se hubiera dictado la sentencia en un plazo muchísimo más corto.

Pero, como en otras cuestiones, no se percibe voluntad alguna de enmendar tal situación o, al menos, ésta es la impresión generalizada en los ámbitos forenses.

IV. LOS SUCESIVOS CRITERIOS SOBRE IMPOSICIÓN DE COSTAS PROCESALES

El proceso contencioso-administrativo tiene un coste económico, como ocurre en el proceso civil. Así, hay que costear los servicios de profesionales, especialmente de abogados y procuradores de los tribunales, encargándose los primeros de la defensa letrada de la parte y los segundos de su representación ante los tribunales.

Pero, estos costes son asumidos libremente por la parte, a menos que goce del beneficio de justicia gratuita⁷, no suponiendo mayor carga que la que cada uno sea capaz de soportar. El problema grave se plantea cuando el resultado adverso de un recurso contencioso-administrativo comporta que se condene al pago de las costas a la parte vencida en juicio.

La evolución de los criterios legales sobre imposición de costas ha experimentado una evolución que en cada reforma legal no ha hecho sino agravar la situación de los litigantes.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, señalaba en su artículo 131,1:

“Las Salas de lo contencioso-administrativo, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos coincidentes que ante las mismas se promovieran, impondrán las costas a la parte que sostuviere su acción, o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad”.

Esta previsión legal, que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 29/1998 –excepto por lo que hace al recurso de casación, introducido, como ya hemos dicho anteriormente, por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal–, propició que los tribunales usaran excepcionalmente la condena en costas⁸. Incluso en los ámbitos forenses se había llegado a comentar que existía una especie de pacto no escrito, o de uso habitualmente seguido, en el sentido de equilibrar la desigual situación, no procesal pero sí real, de las partes, de tal manera que no se condenaba a los particulares vencidos a pagar las costas del juicio, pero tampoco se condenaba a la Administración Pública demandada porque existía, como sigue siendo cierto, la creencia de que las costas de la Administración se pagan entre todos los contribuyentes. Era un criterio sorprendente en el entorno de un régimen que, como mínimo, cabía calificar de autoritario.

Sin embargo, este panorama cambió radicalmente con la entrada en vigor de la Ley 29/1998, cuyo artículo 139,1 en su versión original decía:

“En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.

7 Véase la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

8 Es revelador, a tales efectos, que en la obra de SANTAMARIA PASTOR y PAREJO ALFONSO, “Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, Madrid, 1989 (por tanto, anterior a la vigente Ley 29/1998), se dedique tan sólo una página y tres líneas de otra a la jurisprudencia sobre imposición de costas, y que se diga textualmente: “En todo caso, las condenas en costas a cualquiera de las partes sólo se producen en supuestos absolutamente excepcionales...”.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad”.

Por su parte, el mismo artículo, en sus apartados 2 y 3, decía:

“2. En las demás instancias o grados se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

3. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima”.

De esta reforma legal cabía extraer algunas conclusiones importantes.

Cambiaba, ciertamente, el criterio sobre imposición de costas. La condena en costas, en primera o única instancia, exigía justificar que se había obrado con mala fe o temeridad. Si no existían tales circunstancias, incluso en el caso de ser vencido, se podía atemperar la condena en costas e, incluso, en otras instancias, se podía justificar su no imposición.

Sin embargo, estos criterios eran susceptibles de empeoramiento y efectivamente, así sucedió, de tal manera que la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, dejó la redacción de los apartados 1 y 2 del artículo 139 de la Ley 29/1998 del siguiente modo:

“1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonando, o debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad.

2. En las demás instancias o grados se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición”.

Esta última reforma, que continúa plenamente vigente, ha sustituido los criterios anteriores por el de vencimiento, de tal manera que ahora hay que justificar por qué no se imponen las costas, dejando en manos de los juzgadores la adopción de tal decisión.

Esta reforma, que consideramos absolutamente lesiva y perjudicial para los derechos de los administrados, no ha tenido el eco negativo que merecía, pues si

bien hubo algunas protestas de colegios de abogados, y de éstos individualmente, lo cierto es que no trascendieron al ámbito mediático, ni produjeron huella importante alguna en la opinión pública ni, lo que es más desesperanzador, se adivina en el horizonte reacción alguna contra ello. La sociedad en que vivimos, pese a sus solemnes declaraciones de protección de los derechos individuales, castiga al ciudadano que intenta defender sus derechos frente a la Administración Pública cuando los tribunales le desestiman sus pretensiones, teniendo en cuenta que muchas veces tal fallo es tan válido como cualquier otro, y quizá en otro tribunal hubiera podido obtenerse un resultado distinto o una apreciación de circunstancias que atemperasen la condena en costas.

Sin embargo, el peligro cierto de la imposición de costas al litigante vencido ha producido el efecto deseado: el descenso del número de recursos jurisdiccionales presentados⁹.

V. REFLEXIÓN FINAL

En esta aportación se han analizado tan solo algunos pocos aspectos de los cambios operados en la jurisdicción contencioso-administrativa española. Podrían analizarse muchos otros, pero ello requeriría de mucho mayor espacio, casi de un tratado de Derecho Procesal sobre la materia. El recurso de casación daría para escribir largo y tendido sobre el trato desigual que se da a los litigantes en muchos casos.

Llegados a este punto, podemos preguntarnos si la jurisdicción contencioso-administrativa española ha entrado en crisis. Si la primera acepción de crisis, según el diccionario de la Real Academia Española, es “cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados” cabe hablar efectivamente de crisis, por cuanto las desiguales oportunidades de defensa ante los tribunales, las dilaciones indebidas en la tramitación de los procesos y la carga, muchas veces insoportable, de una condena en costas, en nada ayudan –antes al contrario– a propiciar una eficaz defensa de los ciudadanos. Hay que volver, pues, al espíritu de la Ley de 1956, pues Administración y administrados no son iguales, y éstos últimos han de encontrar un camino eficaz para la defensa de sus derechos.

9 Un solo ejemplo es ilustrativo de esta tendencia. En la provincia de Barcelona, con una población de 5,5 millones de habitantes, están implantados 17 juzgados de lo contencioso-administrativo, cuyo número no ha variado en los años que seguidamente se comentan. En el año 2011, a cuyos finales se produjo la reforma de la imposición de costas por vencimiento, como hemos visto, ingresaron 11.275 nuevos recursos. En 2012, en que ya estaba plenamente vigente tal criterio, ingresaron 9.161 asuntos; en 2013, 8.874; y en 2014 hubo un repunte de 9.667 nuevos asuntos. Nótese, sin embargo, que el repunte de 2014 no llega a alcanzar, ni de lejos, la cifra de 2011.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

II

Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos

Dirección

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - ANDRÉS ASCÁRATE - CARLOS BALBÍN

AGUSTÍN BONAVERI - FABIÁN OMAR CANDA - ARIEL CARDACI MÉNDEZ

PABLO S. CARDUCCI - JUAN CARLOS CASSAGNE - MARÍA ROSA CILURZO

GISELA E. DAMBROSI - ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ - SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

CARLOS MARÍA FOLCO - DIEGO FREEDMAN - ESTEBAN CARLOS FURNARI

ROBERTO OSCAR FURNARI - BELTRÁN GAMBIER - FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS

CARLOS MANUEL GRECCO - ELENA HIGHTON DE NOLASCO - GONZALO KODELIA

AGUSTÍN LÓPEZ CÓPPOLA - PABLO LUIS MANILI - ERNESTO ALBERTO MARCER

LUCIANO MARCHETTI - MACARENA MARRA GIMÉNEZ - SEBASTIÁN JULIO MARTURANO

EDUARDO MERTEHIKIAN - JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER - MARCOS MORÁN

MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG - MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO - HORACIO ROSATTI - JUAN CARLOS RUA

LEANDRO G. SALGÁN RUIZ - PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO - LISANDRO SANDOVAL

JUAN ANTONIO STUPENENGO - GUIDO SANTIAGO TAWIL - LEONARDO TOIA

JOSÉ MANUEL UGARTE - PATRICIO ESTEBAN URRESTI - JUAN MARTÍN VOCOS CONESA

GRACIELA CRISTINA WÜST



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2016

El Control de la Actividad Estatal II / ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016. 850 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-0-9

1. Derecho Administrativo . I. ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. (Director). FERNÁNDEZ SERGIO G. (Prólogo)
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina