

CURSO DE VERÁN

“A NOVA LEI DA XURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA”

(Sada, 27 e 28 de xullo de 1998)

José Ricardo Pardo Gato

Avogado

Despois de que o Congreso dos Deputados aprobase o 25 de xuño de 1998 a Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa (LXCA), o BOE núm. 167, do 14 de xullo do mesmo ano, publicou, pendente da probable corrección de erros, o texto íntegro da lei, a entrada en vigor da cal se produce, conforme a disposición final terceira, ós cinco meses da súa publicación no diario oficial, isto é, o 15 de decembro de 1998, coa excepción recoñecida en materia de atribución á xurisdicción social, que se atrasa ata o ano de entrada en vigor do resto da lei.

A nova LXCA, que supón a derogación total da tan excelente e xa madura Lei do 27 de decembro do 1956¹, e que non fai senón recoller no noso ordenamento xurídico os principios e garantías constitucionais que nos últimos anos viñeron desenvolvendo a doutrina e a xurisprudencia (tanto do Tribunal Supremo como do Tribunal Constitucional), incorpora

¹ Disposición derogatoria segunda.

importantísimas novidades, froito da experiencia acumulada, das necesidades sociais e da caótica situación dos tribunais da xurisdicción, pero, ó tempo, é respectuosa ó máximo coa súa predecesora, da que conserva e incorpora todo aquilo que resulta compatible coa súa filosofía e non discrepa do fin que se persegue.

Así, e tal e como a súa propia exposición de motivos indica², con inferior calidade desde o punto de vista técnico xurídico á da lei anterior, non nos encontramos ante unha ruptura respecto dos principios que inspiraron a reforma de 1956, que en opinión do lexislador continúan sendo válidos, senón ante un afondamento nesas garantías e unha xeneralización do control xudicial da actividade administrativa, como así esixen os artigos 103 e 106 da Constitución española.

A nova distribución do poder público e político, a configuración territorial do Estado en comunidades autónomas, a universalización do control das administracións públicas e a potenciación da posición dos administrados como titulares de dereitos e intereses lexítimos fronte ou ó lado da Administración, xustifican por si mesmos a reforma operada.

* * *

O curso de verán sobre “A nova Lei da xurisdicción contencioso-administrativa”, que se desenvolveu, en Sada, os días 27 e 28 de xullo de 1998, e que organizou a Escola Galega de Administración Pública (EGAP), en colaboración co concello de Sada, tivo como obxectivo fundamental mellora-la formación dos numerosos asistentes sobre os aspectos máis esenciais da nova LXCA.

O curso inaugurárono **Dositeo Rodríguez Rodríguez**, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, **Ramón Rodríguez Ares**, alcalde de Sada, **Gonzalo de la Huerga Hidalgo**, presidente da sección 1ª da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, e **Domingo Bello Janeiro**, director da EGAP.

Este último, despois de pronunciar unhas breves palabras de salutación e de agradecerlle expresamente ó Concello de Sada a súa colaboración na organización do evento, resaltou a enorme transcendencia que para a sociedade supón a aprobación da nova LXCA. Con esta lei traspásanselle á xurisdicción contencioso-administrativa tódalas competencias

² O apartado VI.1 da exposición de motivos da nova LXCA sinala que “a regulación do procedemento contencioso-administrativo ordinario se basea no esquema da lexislación anterior. Sen embargo, as modificacións son moi numerosas, pois, por unha parte, tivéronse moi en conta a experiencia práctica e as achegas doutrinarias e, por outra, establecéronse normas especiais para diferentes tipos de recursos, que non precisan dun procedemento especial... En todo momento buscou concilia-las garantías de eficacia e celeridade do proceso coas de defensa das partes”.

en materia de responsabilidade patrimonial das administracións públicas, de forma que se evita a actual dispersión xurisprudencial, o que non favorecía a necesaria uniformidade.

Pola súa parte, Gonzalo de la Huerga cualificou o novo texto de continuísta, e considerou tal cualificativo como unha virtude consubstancial deste, sen prexuízo das posteriores achegas que poidan perfeccionar ou mellora-la súa aplicación.

A conferencia inaugural, relativa ás "Consideracións xerais sobre a nova lei e a xustificación da reforma", pronunciouna **Rafael de Mendizábal Allende**, maxistrado do Tribunal Constitucional, quen ve na enorme lentitude dos procesos a xustificación desta. Así, a nova lei trata de superar esta grave situación cunha medida revolucionaria que modifica a nosa tradicional organización da xustiza contencioso-administrativa, a creación dos órganos unipersoais, ó desoír críticas dalgúns sectores da doutrina, xudicatura e avogacía, e con outras reformas procesuais de menor importancia.

A continuación, o "Ámbito, órganos e competencias da nova orde xurisdiccional contencioso-administrativa" foi obxecto de desenvolvemento por **Javier Suárez García**, avogado do Estado e director xeral-xefe da Aseoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, que limitou a súa exposición ás principais modificacións que o título I da nova LXCA introduce en relación co texto de 1956.

Neste sentido, a novidade máis importante radica no establecemento das competencias e na inminente posta en funcionamento dunha estrutura xurisdiccional profundamente alterada pola aparición, sobre todo, dos xulgados do contencioso-administrativo.

No demais, ó seu entender, as alteracións que se introducen non son esenciais; limítanse a recoller principios que xa estableceran a xurisprudencia ou que eran obxecto de regulación noutras normas dispersas.

Así mesmo, Javier Suárez salientou que a nova LXCA vai acompañada dunha modificación da LOPX (Lei orgánica 6/1998, de 13 de xullo), que adapta o texto desta última ás reformas introducidas naquela.

O fiscal xefe do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, **Ramón García-Malvar y Mariño**, comentou na súa intervención as innovacións máis relevantes que no ámbito das "partes" contempla o novo texto aprobado, e remitiu as súas explicacións, polo carácter esencialmente técnico das novidades, ó articulado da lei, tendo sempre en conta nos seus comentarios a íntima relación profesional que o liga co Ministerio Fiscal.

De acordo co apartado IV da exposición de motivos, a regulación das partes que contiña a Lei do 1956³ quedou hai tempo superada e veu sendo

³ A Lei do 27 de decembro de 1956 fúndase nun criterio substancialmente individualista con certos reberetes corporativos.

corrixida por outras normas posteriores, ademais de reinterpretada pola xurisprudencia nun sentido moi distinto ó que orixinariamente tiña. A nova lei limitase a recolle-las sucesivas modificacións, clarifica algúns puntos aínda escuros e sistematiza os preceptos da maneira máis sinxela posible. O que se pretende é que ninguén, persoa física ou xurídica, privada ou pública, que teña capacidade xurídica suficiente e sexa titular dun interese lexítimo que tutelar, concepto comprensivo dos dereitos subxectivos pero máis amplo, poida verse privado do acceso á xustiza.

As novidades máis significativas incorpóranse nos preceptos que regulan a lexitimación. En canto á activa, reducíronse a sistema tódalas normas xerais ou especiais que poden considerarse vixentes e conformes co criterio elixido.

Polo que se refire á lexitimación pasiva, o criterio de fondo é o mesmo e conduce a simplifica-las regras anteriores. En particular, carece de sentido mante-la figura do coadxuvante, cando ningunha diferenza existe xa entre a lexitimación por dereito subxectivo e por interese lexítimo. En cambio, pareceu necesario precisar un pouco máis qué Administración ten carácter de demandada en caso de impugnación de actos suxeitos a fiscalización previa e, sobre todo, atribuír-lle tamén este carácter, en caso de impugnación indirecta dunha disposición xeral, á Administración autora desta, aínda que non o sexa da actuación directamente recorrida. Esta previsión vén darlle vía procesual ó interese de cada Administración por defender en todo caso a legalidade das normas que aproba e constitúe unha das especialidades dos recursos que versan sobre a conformidade a dereito de disposicións xerais, que se desenfían ó longo de todo o articulado.

En canto á representación e defensa, distínguese entre órganos colexiados e unipersoais. Nos primeiros, procurador e avogado son obrigatorios; nos segundos, o procurador é potestativo e o avogado obrigatorio. Os funcionarios públicos poderán comparecer por si mesmos en cuestións de persoal que non impliquen separación de empregados públicos inamovibles.

Un dos aspectos de relevancia máis notoria nos que se estruturou o programa do curso, cal é o "Obxecto do proceso contencioso-administrativo", foi comentado por **José Luis de la Torre Nieto**, avogado do Estado e conselleiro do Consello Consultivo de Galicia, posto que os escasos preceptos incluídos nos dous primeiros capítulos do título III conteñen algunhas das innovacións máis importantes que a lei introduce no noso sistema de control xudicial da Administración.

O título III subdivídese en catro capítulos: actividade administrativa impugnabile (capítulo I), pretensións das partes (capítulo II), acumulación (capítulo III) e contía do recurso (capítulo IV).

Con este título o novo texto trata de supera-la tradicional e restrinxida concepción do recurso contencioso-administrativo como unha revisión xudicial de actos administrativos previos, é dicir, como un recurso ó acto,

e de abrir definitivamente as portas para obter xustiza fronte a calquera comportamento ilícito da Administración.

Por razón do seu obxecto establécense catro modalidades de recurso: o tradicional dirixido contra actos administrativos, xa sexan expresos ou presuntos; o que, de maneira directa ou indirecta, versa sobre a legalidade dalgunha disposición xeral, que precisa dalgunhas regras especiais; o recurso contra a inactividade da Administración e o que se interpón contra actuacións materiais constitutivas de vía de feito. Do recurso contra actos, a LXCA depura o ordenamento anterior dalgunhas normas limitativas que carecen de xustificación, aínda que mantén a inadmisibilidade do recurso contra actos confirmatorios doutros que son firmes e consentidos.

Respecto do segundo tipo de recursos, a nova lei asegura as máis amplas posibilidades de someter a control xudicial a legalidade das disposicións xerais, preserva os que se deron en chamar recursos directo e indirecto e elimina calquera rastro das limitacións que estableceu a lexislación anterior para recorrer. Agora ben, ó mesmo tempo procura que a impugnación das disposicións xerais se tramite con celeridade e que se aproxime sempre a unha decisión xudicial clara e única. Este criterio cristaliza no tratamento procesual que se lle dá ó denominado recurso indirecto.

Longamente reclamado por posicións doutrinarias, a LXCA crea un recurso contra a inactividade da Administración⁴. O recurso diríxese a obter da Administración, mediante a correspondente sentenza de condena, a prestación material debida ou a adopción dun acto expreso en procedementos iniciados de oficio, alí onde non ten cabida o silencio administrativo. A lei refírese sempre a prestacións concretas e a actos que teñan un prazo legal para a súa adopción e a eventual sentenza de condena ha de ordenar estrictamente o cumprimento das obrigas administrativas nos concretos termos en que estean establecidas.

Outra novidade que destaca o relator é o recurso contra as actuacións materiais en vía de feito. Mediante este recurso pódense combater aquelas actuacións materiais da Administración que carecen da necesaria cobertura xurídica e lesionan dereitos e intereses lexítimos de calquera tipo. A acción posúe unha natureza declarativa e de condena e á vez, en certo modo, interdictal, para o efecto da cal non pode deixar de relacionarse coa regulación das medidas cautelares.

No caso do recurso contra a inactividade da Administración, a lei establece unha reclamación previa en sede administrativa; no do recurso contra a vía de feito, un requirimento previo de carácter potestativo, así mesmo en sede administrativa. Con iso o que a LXCA persegue é outorgarlle á Administración a oportunidade de resolve-lo conflito e de evita-la intervención xudicial.

⁴ Recurso con precedentes noutros ordenamentos europeos.

José Manuel Piñeiro Amigo, secretario xeral da Federación Galega de Municipios e Provincias, introduciu os asistentes no amplo e problemático tema do procedemento, tratando especificamente na súa quenda de intervención o procedemento en primeira e única instancia, isto é, os capítulos I e II do título IV da LXCA.

O contido dos artigos 43 e 44 do novo texto (diligencias preliminares), ademais de incorpora-lo artigo 56 da Lei do 1956, introduce⁵ o mecanismo do requirimento previo, aínda que non preceptivo, que supón⁶ o recoñecemento do Estado composto que se deseña no título VIII da Constitución⁷.

Respecto da interposición do recurso (artigos 45 a 48 LXCA), o actual artigo 45 é, basicamente, ó seu entender, unha fiel reprodución do antigo artigo 57.

O artigo 46 mantén o criterio da lexislación anterior en relación co prazo da interposición do recurso, que se fixa en dous meses, con carácter xeral. A modificación máis importante recóllese na súa regulación do silencio: redución do prazo a seis meses, e non un ano coma antes.

É novo no texto da lei o núm. 3 do artigo 46. Prazo de interposición no caso de vía de feito: dez días en caso de requirimento previo; vinte, en caso contrario⁸.

Maior interese ten, na opinión de Manuel Piñeiro, o contido do artigo 47 da Lei xurisdiccional, que supón unha modificación substancial en relación co anterior artigo 60. En efecto, a publicación no diario oficial correspondente pasou de ser preceptiva a potestativa e a conta do recorrente. Iso con carácter xeral, xa que nalgúns supostos o propio órgano xudicial pode acorda-la publicación de oficio, e será en todo caso necesario cando o recurso se inicie por demanda nos supostos do artigo 45.5 da lei.

En canto ás reclamacións e remisión do expediente administrativo, é esta unha das materias en que o lexislador puxo un énfase especial ó considerala determinante para o logro dun dos grandes obxectivos que xustifican a reforma: "xustiza áxil e de calidade", sen concesión ningunha a tentacións formalistas.

Pese ás boas intencións, o contido do artigo 48 engade poucas garantías ó xa previsto no seu predecesor, o artigo 61 da lei anterior. Limitase a en-

⁵ Por mimetismo coa lexislación local -artigos 65, 66 e 67 da Lei 7/1985-.

⁶ Como xa o fixeran as leis 7/85 de réxime local e 30/92 de procedemento administrativo.

⁷ Artigo 137 da Constitución española.

⁸ Se consideramos este novo recurso como unha petición de amparo, fronte á actuación arbitraria da Administración, o prazo fixado ten os seus precedentes no artigo 8 da Lei 62/78 de protección dos dereitos fundamentais e no artigo 44.2 da Lei orgánica 2/79, do Tribunal Constitucional.

durece-las sancións pecuniarias e a conxugalo coas normas especiais que introduce a LXCA. Para o efecto, son de destaca-los casos de innecesariedade de remisión do expediente (artigo 48.2) e a regulación regulamentista da forma e contido de tal expediente (artigo 48.4 e 6)⁹.

O prazo xeral de vinte días para a remisión mantense.

Cómpre resalta-lo novo artigo 51, xa non só pola súa posición sistemática en relación co seu predecesor (artigo 61 da lei anterior), senón polo seu contido, necesariamente modificado de acordo coa ampliación que se fixo do obxecto do recurso (núm. 3) e ó amparo do principio de celeridade e eficacia que se incorpora no seu núm. 2, que inclúe os efectos de cousa xulgada no trámite de admisión.

Polo que se refire á demanda e contestación, sen que se aprecien aparentes modificacións substanciais en relación coa regulación anterior, si poden sinalarse algunhas que en opinión do relator son de extraordinaria transcendencia:

a) Admite a posibilidade de codemandantes, aínda que con unidade de prazo –actuará simultaneamente–.

b) Caducidade de oficio, pero, apartándose da doutrina xurisprudencial máis recente, non incorpora os seus efectos fatais, senón que admite a súa sanción na data de notificación do auto que a declare.

c) Demanda sen expediente, se así se pide, que poderá ampliarse en dez días para alegacións.

En canto á contestación, tamén son de reseña-las seguintes novidades:

a) Se non o fixese antes, á Administración non lle será admitida se non vai acompañada do expediente.

b) Posibilidade de suspensión de prazo por petición do letrado da Administración, en virtude dun prexuízo de legalidade.

c) Simultaneidade de prazos de contestación para os codemandados.

Así mesmo, na regulación do trámite de proba incorpóranse interesantes modificacións:

a) Modificación dos prazos: quince días para propoñer e trinta para practicar.

b) Extensión dos efectos das probas periciais ós procedementos conexos.

c) Ampliación dos momentos de proposición: ás alegacións complementarias, ou á vista da contestación, para o demandante.

Polo que á sentenza se refire, a nova regulación segue fielmente a súa predecesora. Non obstante, existen pequenas modificacións que adquirirán grande importancia na aplicación da norma. Así:

a) Suprímese a inadmisión por defecto de forma.

b) Engádese a inadmisión por existencia de litispendencia.

c) Regulación da prórroga de prazo para dictar sentenza.

⁹ Incorpora á lei a doutrina de documentos clasificados como segredo oficial.

d) Posibilidade de fixación de prazo nas “sentencias condenatorias de facer”: un acto ou unha actividade.

e) Prohibición de redacción dos preceptos que resulten anulados en procesos contra disposicións xerais, o que supón unha importante modificación en relación cos recursos contra as ordenanzas fiscais locais.

Mención especial mereceu para Manuel Piñeiro o artigo 78 LXCA, o procedemento abreviado, unha das maiores novidades da lei. Así, segundo a súa opinión, con este precepto, ó regular este novo procedemento no ámbito da xurisdicción contencioso-administrativa, pretendeuse cumprir tanto o mandato constitucional como as recomendacións do Consello Xeral do Poder Xudicial. Por este procedemento substáncianse unicamente os asuntos de contía inferior a cincocentas mil pesetas e as cuestións de persoal non relativas ó nacemento ou extinción da relación funcional ante os xulgados unipersoais.

O recurso iníciase por demanda escrita ou traslado ó demandado e citación para vista ás partes e simultánea petición do expediente, con prazo non inferior a quince días desde a data da vista.

A regulación da dita vista inspírase tanto no proceso oral ante os xulgados do social como en xuízo verbal regulado na Lei de procesamento civil.

Así mesmo, destacou algunhas especialidades que se introducen na súa regulación, todas elas guiadas polo principio da brevidade:

a) Concesión sen posicións escritas.

b) Testifical sen prego de preguntas e repreguntas, nin tacha de testemuñas.

c) Posibilidade de limitación do número de testemuñas por parte do xuíz.

Na xornada do día 28 a primeira das intervencións correspondeulle a **Javier D’Amorín Viéitez**, maxistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, que disertou sobre os recursos, dentro do amplo tema de comentario aberto por Manuel Piñeiro.

Na súa opinión, aínda que a nova lei non fai explícito un novo modelo de xustiza administrativa, contén as bases que o posibilitan, confiándolle á iniciativa e á propia sensibilidade do órgano xurisdiccional e das partes o alcance de tal obxectivo.

Esta apreciación resulta da constatación das seguintes claves:

a) Superación do tradicional límite da extensión subxectiva da xurisdicción contencioso-administrativa, ó asegura-la tutela xudicial efectiva non só contra a actuación das administracións públicas, senón tamén respecto da proveniente doutros órganos públicos que non forman parte da Administración, incluíndo os actos dos concesionarios dos servizos públicos (artigos 1 e 2).

b) Superación dos límites obxectivos do recurso contencioso-administrativo, no sentido de que o recurso cabe non só contra a tradicional

triloxía de actos, regulamento e contratos, senón tamén fronte á actividade de negocio, a actividade prestacional, as inactividades e omisións de actuacións debidas, así como as actuacións materiais ou constitutivas de vías de feito.

c) Inequívoca afirmación do principio ou sistema de plenitude xurisdiccional sen alusión a ámbitos excluídos do control ou fiscalización xurisdiccional, como resulta das seguintes innovacións que introduce a lei:

- A eliminación do acto político: a LXCA parte do principio do sometemento dos poderes públicos ó ordenamento xurídico, o que resulta incompatible co recoñecemento de actos non suxeitos ó dito control. Por iso, acode á fórmula de que calquera que sexa a natureza dos actos provenientes do Goberno ou do Consello de Goberno das comunidades autónomas, isto é, por moí discrecionais que sexan os seus actos, sempre será posible o control xudicial de, alomenos, tres aspectos: o derivado da protección dos dereitos fundamentais, os elementos regulados do acto e a determinación das indemnizacións procedentes.
- A atribución a esta orde xurisdiccional, ademais das cuestións relativas ós contratos administrativos, as referidas á preparación e adxudicación dos demais contratos suxeitos á lexislación de contratación das administracións públicas.
- Unidade xurisdiccional para o coñecemento da responsabilidade patrimonial das administracións públicas, que se lle atribúe en exclusiva á orde xurisdiccional contencioso-administrativa.

d) Reforzamento do concepto e función da pretensión.

e) Recoñecemento da acción popular: calquera cidadán está lexitimado ante a orde xudicial contencioso-administrativa no exercicio da acción popular nos casos expresamente previstos polas leis, estendendo, por outra parte, a lexitimación activa ós chamados grupos de afectados, tanto en fase de interposición do recurso como de execución de sentenza.

f) Reforzamento dos poderes de dirección e de control e decisión sobre o obxecto do proceso por parte do órgano xudicial, que se traduce nas seguintes manifestacións:

- Ampliación do uso da "tese" (artigo 33).
- Someter ás partes, unha vez formulada demanda e contestación, a posibilidade de acadar un acordo (artigo 77).
- Cando perante o xuíz ou tribunal estivera pendente unha pluralidade de recursos con idéntico obxecto, o órgano xudicial poderá non acumulalos e tramitar un ou varios con carácter preferente, suspendendo o curso dos demais (artigo 37.2).
- Decreta-la inadmisibilidade do recurso cando o xulgado ou o tribunal desestimara no fondo outros recursos substancialmente iguais (artigo 51).

▪ Posibilidade de que o xuíz acorde de oficio, trala audiencia das partes, ou por instancia destas, a extensión dos efectos das probas periciais ós procedementos conexas (artigo 61.5).

▪ O xuíz ou tribunal poderá acordar de oficio tanto o recibimento a proba como a práctica de cantas probas estime pertinentes para a máis acertada decisión sobre o asunto (artigo 61.1).

▪ Posibilidade de que o xuíz, ou tribunal, excepcionalmente, acorde a realización de vista ou conclusións aínda que non o solicitasen as partes (artigo 62.4).

g) Ampliación dos efectos da sentenza, que se manifesta en:

▪ A anulación dunha disposición ou acto producirá efectos para tódalas persoas afectadas (artigo 72.2).

▪ Se ben a estimación de pretensións de recoñecemento ou restablecemento dunha situación xurídica individualizada só producirá efectos entre as partes, non obstante tales efectos poderán estenderse a terceiros nos termos previstos nos artigos 110 e 111 (artigo 72.3).

h) Afirmación do principio constitucional de que a potestade de facer executa-las sentencias e demais resolucións xudiciais lles corresponde exclusivamente ós xulgados e tribunais. Nesta materia de execución, cabe sinalar como novidades máis importantes:

▪ Dotación de maiores poderes ó xuíz ou tribunal para facer efectiva a sentenza (artigo 108).

▪ Limitación das causas de utilidade pública ou de interese social para expropia-los dereitos ou intereses lexítimos recoñecidos fronte á Administración nunha sentenza firme (artigo 105.3).

▪ O órgano xudicial, por instancia de parte e polo trámite do incidente de execución, declarará a nulidade dos actos e disposicións contrarios ós pronunciamentos das sentencias (artigo 103).

▪ Extensión dos efectos dunha sentenza firme que lles recoñeza unha situación xurídica individualizada a outras persoas que non fosen parte cando concorran os requisitos do artigo 110 (artigo 110 e 111).

i) Instauración dun auténtico proceso cautelar. Explícao a propia exposición de motivos, ó indicar que a nova lei regula as medidas cautelares sobre a base de que a xustiza cautelar forma parte do dereito á tutela efectiva e que a súa adopción non debe contemplarse como unha excepción senón como facultade que o órgano xudicial pode exercitar sempre que resulte necesario. Pese ó seu carácter instrumental ou accesorio respecto do proceso principal, asegura-la efectividade da sentenza, a natureza de auténtico proceso cautelar resulta de:

▪ O carácter universal das medidas, non limitadas, como ata agora, á suspensión do acto ou disposición recorridos, e poden adoptarse, incluso, as de carácter positivo.

▪ O criterio para a súa adopción concrétase en que a execución do acto

ou a aplicación da disposición lle puideran facer perde-la súa finalidade lexítima ó recurso; debe valorarse, polo tanto, o risco de inefectividade da sentenza, a partir da consideración circunstanciada de tódolos intereses en conflito.

■ Nos supostos do artigo 136, a súa adopción queda na marxe de tal esixencia finalística, e pode solicitarse antes da interposición do recurso.

Seguidamente, **Pablo González Mariñas**, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, reflexionou sobre a execución de sentencias ó amparo do novo texto aprobado.

Pronunciándose nun sentido similar ó dos seus colegas que lle precederon no uso da palabra, González Mariñas insistiu en que o sistema que agora se implanta non implica a ruptura total do anterior ou, o que é o mesmo, non supón desapodera-la Administración das súas facultades executorias para trasladárrelas a xuíces e tribunais. É máis, o artigo 103 da nova lei reitera a secular fórmula de que "a potestade de facer executa-la sentencias e demais resolucións xudiciais lles corresponde exclusivamente ós xulgados e tribunais do contencioso-administrativo...".

Con todo, e malia esta fidelidade ó sistema de execución administrativa, ó relator resúltalle indubidable que a regulación do capítulo IV do título IV da nova lei reforza as facultades xudiciais respecto disto en maior medida que calquera outro texto legal precedente. Chega, incluso, nalgún suposto, a prever que a autoridade xudicial poida substituír, cos seus propios medios, a Administración na execución e, desde logo, requiri-la colaboración das autoridades e axentes da Administración condenada.

Para González Mariñas o propósito, pois, e con carácter xeral, é ben claro: tratar de establecer un marco de instrumentos e garantías eficaces que, sen quebrar bruscamente o centro subxectivo protagonista da execución, asegure esta e satisfaga as esixencias da tutela xudicial efectiva do artigo 24.1 CE.

"O procedemento: as medidas cautelares" foi o título sobre o que **Enrique García Llovet**, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, baseou o tema obxecto da súa intervención.

Retomando as palabras do profesor González Mariñas, García Llovet sinalou que a exposición de motivos da nova lei acolle a tese comunmente aceptada tanto pola xurisprudencia como pola doutrina no sentido de entender que "a xustiza cautelar forma parte do dereito á tutela (xudicial) efectiva... polo que a adopción de medidas provisionais non debe contemplarse como unha excepción, senón como facultade que o órgano xudicial pode exercer sempre que resulte necesario". Ó seu entender, e de acordo co manifestado por González Mariñas, o lexislador asume pois como sede constitucional do dereito á tutela xudicial cautelar o artigo 24 do texto constitucional, considerándoo parte integrante do dereito á tutela xudi-

cial efectiva, recoñecendo que a hermenéutica das normas procesuais que disciplinaban as medidas cautelares fora, ata datas relativamente próximas, contraria a ese espírito ó considerar excepcional unha facultade que se inscribe no exercicio normal da función xurisdiccional.

Pero o lexislador é consciente de que esa interpretación se superara nos últimos anos, así se entende a declaración coa que se abre o apartado VI.5 da exposición de motivos: "O espectacular desenvolvemento destas medidas na xurisprudencia e a práctica procesual dos últimos anos chegou a desborda-las moderadas previsións da lexislación anterior, o que certifica a súa antigüidade neste punto". A declaración, segundo o profesor García Llovet, non parece ofrecer lugar a equívocos, foi a presión dunha xurisprudencia en marcha a que, xunto a unha doutrina científica igualmente activista na esixencia dunha normalización constitucional da nosa lei procesual contenciosa, lle impón ó lexislador un novo modelo de medidas cautelares, consciente de que superara dialecticamente os estreitos límites ós que a vella lei procesual sometía ó xuíz contencioso.

A opinión que as profundas reformas lle merecen ó lexislador non pode ser máis que altamente favorable: "A nova lei actualiza considerablemente a regulación da materia, amplía os tipos de medidas cautelares posibles e determina os criterios que lle han de servir de guía á súa adopción".

Na sesión da tarde **Benigno López González**, maxistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, centrou o seu relatorio no conflictivo tema das custas procesuais.

O novo réxime que, en materia de custas procesuais, introduce a nova lei xurisdiccional e que, conforme a súa disposición transitoria novena, será de aplicación nos procesos e nos recursos que se inicien ou promovan con posterioridade á súa entrada en vigor, contempla a regulación das custas procesuais no seu artigo 139, e distingue diferentes supostos:

a) En primeira ou única instancia.

Cando se actúa en primeira ou única instancia, o apartado 1 do dito precepto establece que "o órgano xurisdiccional ó dictar sentenza ou ó resolver por auto os recursos ou incidentes que ante este se promoveren, imporalle as custas, razoándoo debidamente, á parte de que sostivese a súa acción ou interpuxese os recursos con mala fe o temeridade". É dicir, mantén a teoría xeral da non imposición de custas, se ben con referencias á teoría da temeridade, coa subxectiva valoración da actuación dolosa ou culpable.

b) Nas demais instancias ou graos.

Neste suposto (apartado 2 do repetido artigo) as custas impondrán-selle ó recorrente se se desestima totalmente o recurso, coa excepción de que o órgano xurisdiccional, razoándoo debidamente, aprecie a concurrencia de circunstancias que xustifiquen a súa non imposición. Neste caso o lexislador aplica o criterio do vencemento con liberdade de manobra

para o tribunal e coa particularidade de limitarlle a imposición á parte recorrente. No suposto de estimación total ou parcial non procederá a imposición de custas.

c) Extensión das custas.

Contémplase no apartado 3 do citado artigo 139, e establécese que a imposición poderá abarcala totalidade, unha parte das custas ou ata unha cifra máxima.

d) Recurso contencioso-administrativo promovido ó amparo da Lei 62/78.

Para Benigno López a derogación levada adiante pola LXCA respecto do artigo 10 da Lei 62/1978, do 26 de decembro, supón unha importante alteración do previsto por aquela en materia de custas e do que adiantaba o proxecto da nova lei.

e) Inadmisión do recurso de casación.

Cando a inadmisión do recurso de casación sexa total imporánselle as custas ó recorrente. Así o determina o artigo 93.5 LXCA, coa excepción que contempla respecto dos supostos do apartado 2.e) do dito precepto.

f) En recurso de casación.

Se se declara posible o recurso, resolverase en canto ás custas da primeira instancia conforme o sinalado no artigo 139 (artigo 95.3). O relator sinalou que o precepto nada di respecto das custas do recurso, pero segundo a súa opinión ha de entenderse que cada parte satisfará as súas.

g) En recursos de casación para unificación de doutrina e en interese da lei¹⁰.

h) En recurso de revisión¹¹.

i) En casos de desistimento.

Conforme o artigo 74.6, o desistimento non implicará necesariamente a condena en custas. O relator destacou que se introduce a expresión "necesariamente", o que vén abri-la posibilidade da súa imposición nos supostos de mala fe ou de temeridade.

l) Taxación de custas¹².

ll) Prohibición da súa imposición.

O artigo 139.5 LXCA dispón que en ningún caso se lle imporán as custas ó Ministerio Fiscal.

Ó termina-la súa intervención, Benigno López puxo de manifesto que, en materia de custas, se perdeu quizais unha oportunidade histórica para acolle-la teoría do vencemento. Se o que se pretendía era accelera-los procesos e ó tempo reduci-la litixiosidade, descargando os órganos xurisdic-

¹⁰ A LXCA remítese á normativa establecida para o recurso de casación.

¹¹ A LXCA remítese á normativa prevista na Lei de procesamento civil.

¹² A taxación de custas levarase a efecto segundo o previsto na Lei de procesamento civil (artigo 139.6 LXCA).

cionais da orde contencioso-administrativa do pesado lastre que veñen soportando desde hai tempo, un dos camiños, non o único, constituíao seguramente o da condena en custas.

Co título "O procedemento: os procedementos especiais" **Teresa Carballeira Rivera**, profesora titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, pechou a quenda de intervencións previstas no programa do curso.

Remitíndose ó apartado VI.4 da exposición de motivos, a profesora Carballeira Rivera sinalou que dos recursos especiais a nova LXCA suprimiu o de persoal, aínda que subsisten algunhas especialidades relativas a esta materia ó longo do articulado. Introdúcese no texto do articulado a regulación do proceso especial en materia de dereitos fundamentais, co mesmo carácter preferente e urxente que xa ten e con importantes variacións sobre a normativa vixente, o carácter restrictivo da cal conduciu, na práctica, a unha importante deterioración desta vía procesual. A novidade máis relevante constitúea o tratamento do obxecto do recurso e da sentenza de acordo co fundamento común dos procesos contencioso-administrativos. A LXCA pretende superar, polo tanto, a ríxida distinción entre legalidade ordinaria e dereitos fundamentais, por entender que a protección do dereito fundamental ou liberdade pública non será factible, en moitos dos casos, se non se ten en conta o desenvolvemento legal dos mesmos.

O procedemento da cuestión de ilegalidade, que se inicia de oficio, xunta a garantía de defensa das partes coa celeridade que lle é inherente.

Por último, o procedemento en caso de suspensión administrativa previa ós acordos adáptase ós supostos legais de suspensión previstos na lexislación vixente, ó tempo que establece as regras que permiten a súa rápida tramitación.

Finalmente, e como colofón a este interesantísimo curso de verán, **José Luis Meilán Gil**, rector da Universidade da Coruña, procedeu á clausura oficial deste, na que o director da EGAP despediu os asistentes e participantes, felicitándoos, agradecéndolle-la súa atención, e emprazándoos a participar en futuros eventos que a escola organice como consecuencia dos posibles problemas e peculiaridades que da aplicación práctica da nova lei vaian xurdindo.

A modo de conclusión e resumo, e tendo presente o exposto polos ilustres conferenciantes, quixera resalta-los aspectos da reforma que ó meu modo de ver supoñen unha especial novidade respecto da Lei de 1956.

Ademais da concreción das competencias atribuídas ós xulgados do contencioso, cabería destaca-las seguintes:

a) Obxectivamente:

- Impugnación e control dos decretos legislativos cando exceden dos límites da delegación de dictar normas concedida ó Goberno, ó gozar de carácter de disposición de rango legal en tanto en canto respectan a delegación legislativa.
- Unificación xurisdiccional en materia de responsabilidade patrimonial das administracións públicas, calquera que sexa a natureza da actividade ou o tipo de relación de que derive¹³.
- A competencia en materia de contratos administrativos vén determinada por remisión á Lei de contratos das administracións públicas.
- Submisión do "acto político" ó control xurisdiccional.
- Posibilidade de impugnación das actividades materiais que constitúen unha vía de feito, prevendo, con carácter potestativo para o administrado, o requirimento á Administración intimando a cesación da súa actuación.

b) Subxectivamente:

- Abandónase a antiga lexitimación corporativa e admítase a lexitimidade das persoas individualmente consideradas para impugnar por si mesmas disposicións xerais. Xorde así o interese lexítimo en lugar do interese directo. Con iso desaparece a figura do coadxuvante.
- Unha das principais novidades é a de recoñecerlles capacidade procesual e, en consecuencia, lexitimación ós "grupos de afectados", unións sen personalidade ou patrimonios independentes ou autónomos, ós que cualifica de "entidades"¹⁴.
- Especial atención dispensada ós conflitos entre administracións públicas, a consecuencia da nova configuración territorial do Estado.
- Posibilidade de que tanto a Administración pública, como as demais partes procesuais e as persoas afectadas pola sentenza, presenten cuestións incidentais na execución.

Das novidades introducidas pola nova LXCA dedúcese o seu carácter marcadamente voluntarista, na que o lexislador, pola vía da simplificación de procedementos¹⁵, do establecemento dos xulgados do contencioso-administrativo, da creación dun procedemento abreviado, da axilización en orde á remisión do expediente administrativo, da posibilidade de deducir demanda en ausencia deste, etc., o que persegue é darlle celeridade ó proceso, á vez que reduci-la litixiosidade, introducindo para o efecto a posibilidade de conciliación.

¹³ Artigo 2.e LXCA e 9.4 LOPX, segundo reforma introducida pola Lei orgánica 6/1998, do 13 de xullo.

¹⁴ Recoñecemento que xa viña recollido na LOPX.

¹⁵ Desaparece o de persoal.

Desexo sinceramente que tales medidas lle poñan fin ou remedien a lamentable situación actual e que os procesos se decidan coa rapidez que esixe a norma constitucional, por xuíces non improvisados, que lle unan á súa independencia a madurez e preparación imprescindibles para xulga-la actuación dunhas administracións cada vez máis complexas. ■