

O proceso contencioso administrativo

José Meilán Gil et al.

Xunta de Galicia, 1994.

Dentro da colección "Xornadas e Seminarios", a EGAP editou a presente publicación, en colaboración coa Dirección Xeral de Xustiza da Xunta de Galicia e co Consello Xeral do Poder Xudicial, que é o froito dos relatorios que se desenvolveron durante as "I Xornadas sobre o proceso contencioso administrativo" realizadas na Coruña os días 2 e 3 de decembro de 1993.

Os autores dos relatorios son maxistrados, catedráticos e avogados, que desde diferentes perspectivas analizan a situación actual e o que é máis importante, poñen de manifesto as deficiencias existentes e sobre todo, expoñen os medios para paliarlas, todo isto á espera dunha próxima reforma procesual.

Proporcionase unha visión completa da problemática que presenta unha materia tan controvertida no ordenamento xurídico dos nosos días, xa que, a protección dos dereitos en vía contenciosa repercute, non só no campo xurídico, senón que sobresaee a este, para chegar a toda a sociedade, dado que un correcto funcionamento

dos tribunais desta orde é a base de toda convivencia social e dos dereitos e liberdades que se establecen nun Estado de dereito.

O primeiro relatorio, titulado: "O obxecto do contencioso-administrativo", o autor do cal foi D. José Luis Meilán Gil. Rector da Universidade da Coruña.

Comeza o profesor Meilán coa análise do Título III, da LXCA que se compón de catro capítulos, dos cales os dous primeiros se identifican respectivamente por: Actos impugnables e pretensións das partes, que seguidamente os describe e estudia.

Os actos impugnables descríbense xenericamente no artigo 37, a redacción do cal foi modificada pola Lei 30 /92 de RXAP, aínda que sería máis apropiado dicir que máis ben foi adecuación á nova regulación xurídica dos recursos administrativos.

Dinos o relator que, aínda que a pretensión no contencioso-administrativo non diverxa esencialmente das pretensións nos procesos civís, a existencia dun acto administrativo introduce algunha diferenza, disto ofrece unha proba a regulación das pretensións nos dous artigos, o 41 e o 42.

Por outra parte,ponse de manifesto que, non tódolos actos da Administración pública sometidos ó dereito administrativo son revisables. O acto administrativo ordinariamente revisable é o que se corresponde coa resolución ou acto que lle pon fin a un procedemento e que ademais contén unha declaración xurídica, unha declaración de dereitos e obrigas que incide en situacións xurídicas concretas, recoñecéndoa, creándoa, modificándoa ou extinguíndoa.

Importante é a análise que se realiza do artigo 24 da CE, ó se-lo verdadeiro revulsivo do contencioso-administrativo. O primordial do artigo 24 da CE é o dereito a obter a tutela xudicial efectiva "no exercicio dos seus dereitos e intereses lexítimos".

Refírese o autor ó artigo 1.2 da LXCA e que cre que debe ser entendido de maneira diferente, xa que, a finalidade pragmática que o inspirou, saltou polos aires ó admitirse a competencia da xurisdicción contencioso-administrativa para actos procedentes de órganos constitucionais que, por propia definición non son Administración pública (Consello Xeral do Poder Xudicial, Tribunal de Contas, etc).

En definitiva, o obxecto do contencioso-administrativo é precisamente resolve-lo conflito, que non se reduce a unha cuestión de legalidade, nin sequera cando a pretensión se dirixe só á anulación dun acto.

D. Rafael de Mendizabal Allende, maxistrado do Tribunal constitucional, presenta o seu relatorio que leva como título, "Pasado, presente e futuro da xurisdicción contencioso-administrativa".

Desenvólvense o nacemento, evolución e consolidación do con-

tencioso-administrativo. A reforma de 1868 móstrase como unha clarividente anticipación do futuro, que non arraigou entón precisamente por adiantarse ó seu tempo, pero que deixou ben asentados os seus piares.

O efecto extensivo do contencioso-administrativo produciuse en virtude de dous factores converxentes. Un, a aparición de novas administracións públicas, como son as comunidades autónomas, que configuran o Título VIII da CE. Dous, a utilización da vía contencioso-administrativa para o axuizamento da xestión das institucións constitucionais non integradas no Poder executivo; estas institucións son a Coroa, os poderes legislativo (Cortes Xerais, Congreso, Senado) e xudicial (Consello Xeral e Tribunais), o Tribunal Constitucional, o Defensor do Pobo, o Tribunal de Contas e o Consello para a Planificación Económica, este último aínda non creado. De todos eles, a Coroa, queda excluída de calquera axuizamento.

Outro aspecto interesante é a delimitación do contencioso-contable respecto do contencioso-administrativo. Non lle corresponderá tampouco á xurisdicción contable, di o art. 16.b do texto legal, o axuizamento das cuestións sometidas ó contencioso-administrativo.

D. Juan Trillo Alonso, maxistrado da Sala do Contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, analiza no seguinte capítulo, "A tutela xudicial: Especial referencia ás medidas cautelares".

O dereito á tutela xudicial efectiva é recoñecido co carácter de dereito fundamental no artigo 24 da CE.

Comeza a exposición coa afirmación de que unha xustiza lenta equivale a unha falta de tutela xudicial efectiva e pon de manifesto a lentitude da xurisdicción contencioso-administrativa, que tratando de buscarlle solucións a unha situación que para o relator é alarmante.

Pero mentres as ditas solucións non chegan, non parece aventurado afirmar que se pode encontrar remedio na denominada tutela cautelar que, ten como fin evita-lo que a xustiza perda a súa eficacia polo simple transcurso do tempo que os órganos xurisdiccionais necesitan para resolve-los conflitos que se lles presentan.

Suscítase unha necesaria reforma do proceso contencioso-administrativo que permita culmina-la reforma da organización xudicial administrativa, coa creación dos xulgados do contencioso-administrativo. A tutela judicial efectiva debe encontrar solucións, que poderían ser entre outras un aumento do número de xuíces e maxistrados e do persoal auxiliar, un maior rigor na súa selección, na restructuración da oficina xudicial, na implantación de servizos comúns para notificacións e recepción de escritos e documentos, etc.

O seguinte relatorio “O recursos no proceso contencioso-administrativo”, correspóndelle ó maxistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, Juan Quintás.

Centra o seu relatorio a análise da Lei 10/92, a cal introduce cambios significativos sobre todo no capítulo relativo ós recursos. Trala súa reforma, o dito capítulo componse de cinco seccións:

- Sección 1ª, coa mesma rúbrica de “recursos contra providencias e autos”, o contido do cal queda reducido a un único precepto, o art. 92 que regula exclusivamente o recurso de súplica.
- Sección 2ª, coa rúbrica “do recurso de casación”, comprensivo dos artigos 93 a 102.
- Sección 3ª, baixo a rúbrica “do recurso de casación para a unificación de doutrina”, que no artigo 102. a que se crea vén substituí-lo anterior recurso de revisión por contradicción entre sentencias.
- Sección 4ª, do recurso de casación en interese da lei, artigo 102.b, substitutivo do anterior extraordinario de apelación coa mesma finalidade”.
- Sección 5ª, “do recurso de revisión”, artigo 102.c, ó que se lle devolve o seu xenuíno sentido técnico.

O avogado D. Santiago Nogueira Romero presenta o relatorio titulado, “O recurso na xurisdicción contencioso-administrativa”. A Lei 10/92, do 30 de abril, de medidas urxentes de reforma procesual, regula por primeira vez en España o recurso de casación na xurisdicción contencioso-administrativa, que en xeral e pola súa propia natureza, sempre foi un tema polémico, complicado e difícil.

Examina o relator o recurso desde a óptica procesual, consciente de que existen proxeccións distintas de dereito material, o tratamento do cal, sen dúbida, será abordado no futuro pola doutrina especializada.

Realízase unha análise da casación civil, tanto pola novidade deste recurso na xurisdicción contencioso-administrativa, como polo contido da disposición adicional sexta da lei xurisdiccional.

Á vista do texto legal, o recurso de casación na xurisdicción contencioso-administrativa admite tres clases:

- Recurso de casación ordinario.
- Recurso de casación para a unificación de doutrina.
- Recurso de casación en interese da lei.

Fóra desta clasificación queda o recurso de casación contra as resolucións do Tribunal de Contas en materia de responsabilidade contable, pois aínda que son susceptibles de seren recorridas en casación, a teor do artigo 93.5 da Lei reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa, réxese polo disposto na Lei 7/1988, do 5 de abril, de funcionamento do dito tribunal.

“A nova regulación do proceso contencioso-administrativo e a súa posible articulación na actual oficina xudicial”, é o relatorio que expón D. Francisco Javier Fernández Requena, secretario da Sección Terceira da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

Abórdase en primeiro lugar, a situación actual da oficina xudicial, as posibilidades funcionais que presenta, de seguido analízase a influencia da Lei orgánica do Poder Xudicial, a Lei planta e demarcación e demais leis sobre a mesma e finalmente, presenta unha posible reforma do procedemento contencioso-administrativo, enmarcada dentro da máis ampla reforma procesual que tódolos estamentos relacionados co servicio público están solicitando e unha posible articulación coa oficina xudicial verdadeiramente centrada co citado servicio público da xustiza e, polo tanto, non só ó cidadán que directamente, acode á xustiza senón tamén, a todo o que pode estar incluído dentro do que se pode denominar “interesado” nun procedemento xudicial.

O seguinte relatorio foi titulado por D. Ramón Castor Santiago Valencia, presidente da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, “Competencia Territorial”.

Cre o relator que os casos que non están especificamente regulados na lei, deben resolverse en canto á competencia territorial atendendo a algún elemento do acto que garde cun determinado territorio unha relación máis forte có simple domicilio do recorrente. Un exemplo, son aqueles casos nos que exista unha referencia a algún lugar xeográfico, a competencia territorial debe atribuírselle exclusivamente ó tribunal que se encontre na súa circunscrición.

“A competencia obxectiva”, de D. José Luis Gil Ibañez, maxistrado da Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia nacional ocupa o seguinte capítulo.

Conforme ó art. 106 da CE, a xurisdicción contencioso-administrativa ten encomendado o control da potestade regulamentaria e da legalidade da actuación administrativa, así como do sometemento desta ós fins que a xustifican.

O exercicio desta potestade de control atribúeselles polo artigo 117.3 da CE exclusivamente ós xuíces e tribunais determinados polas leis “segundo as normas de competencia e procedemento que as mesmas establezan”, o que tamén se recolle no artigo 2.1. da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do Poder Xudicial (LOPX), consagrándose así ó máximo nivel normativo o sistema de plena xudicialización do control administrativo.

Expóñense en primeiro lugar as regras que, en principio, van determina-la competencia obxectiva dos órganos xurisdiccionais do contencioso-administrativo tal e como actualmente están en vigor ou, no caso dos xulgados do contencioso-administrativo, pre-

vistas. Para pasar a analizar algún dos problemas que suscitaron ou se suscitan en relación con todo isto.

“A execución anticipada das sentencias contencioso-administrativas condenatorias da Administración”, é o título do relatorio de D. Joaquín Huelín y Martínez de Velasco que é maxistrado da Sala do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid.

O obxecto que pretende con estas liñas é o de salientar e analizar un aspecto da execución das sentencias recorridas por vía administrativa.

Suprimido, polo de agora, o recurso de apelación no ámbito do proceso contencioso-administrativo e instaurado o de casación, a cuestión que se aborda, adquiriu carta de natureza lexislativa ó dispoñerse literalmente que “a preparación do recurso de casación non impedirá a execución da resolución recorrida.”

Ante unha petición de execución anticipada, os tribunais do Contencioso-Administrativo deben efectuar unha ponderación dos intereses en xogo, podendo discorrer-la súa decisión desde a negativa a executar ata o acordo e execución pura e simple pasando polo de execución condicionada á prestación de caución.

D. Juan José González Rivas, maxistrado do Contencioso Administrativo gabinete técnico do Tribunal Supremo, desenvolve no seu relatorio, “O proceso de protección dos dereitos fundamentais no ámbito contencioso-administrativo”.

Efectua-lo exame da Lei 62/78, os seus trazos esenciais e de modo extractado do recurso de amparo constitucional, leva á delimitación obxectiva do recurso cinxida ó exame sucinto dos artigos 42, 43, 44 da Lei orgánica 2/79, do 3 de outubro, reguladora do Tribunal Constitucional e examinando o contencioso dos ditos artigos, cómpre significar que o amparo ante o Tribunal Constitucional se materializa, desde o punto de vista substantivo, na órbita dos indicados artigos 14 a 29 e 30 no relativo á obxección de conciencia.

A valoración que se fai da vixencia dos quince anos da Lei 62/78, é a de emitir un xuízo eminentemente favorable sobre a aplicación desta norma legal.

En resumo, as notas esenciais da Lei 62/78, son as da simplificación dos trámites procesuais, ó non facer imperativo o esgotamento da vía administrativa, e a redución temporal do seu desenvolvemento.

“Causas de inadmisibilidade no proceso contencioso-administrativo”, é o relatorio que expón D. Rafael Fernández Montalvo, vocal do Consello Xeral do Poder Xudicial.

Tanto o Tribunal Constitucional como o Tribunal Supremo, coincidiron ó sinalar que os motivos de inadmisibilidade, deben axuízarse cun criterio flexible ós requisitos ou presupostos procesuais

de admisión, considerarse segundo a súa finalidade ou xustificación prevista na lei, sen convertelos en obstáculos inescusables ou insuperables.

D. Jaime Rodríguez-Arana, catedrático de dereito administrativo da Universidade da Coruña e D. Manuel Sarmiento Acosta, profesor titular de dereito administrativo das Palmas de Gran Canaria, son os autores do seguinte capítulo, "O contencioso-administrativo como elemento garantidor dos dereitos fundamentais".

Abórdanse algúns dos problemas que presenta o contencioso-administrativo vixente, e que son en grande medida, resultado da concepción tradicional e típica deste procedemento como simple proceso obxectivo e abstracto ó acto administrativo no que só se revisa asepticamente a actividade da Administración.

Sen embargo, a tutela dos dereitos dos cidadáns, está sempre en función dese dogma. E isto non se pode nin se debe descoñecer, pois constitúe un dos postulados capitais do modelo de Estado e de sociedade no que nos tocou vivir.

Este novo horizonte debe se-lo punto de referencia central da reforma do contencioso-administrativo español. A doutrina xa avogou sen titubeos por este novo sentido do contencioso-administrativo, é dicir, por un proceso que reborde o esquema clásico de "proceso ó acto", e se centre sobre todo na tutela plena dos dereitos e intereses dos particulares.

"Sobre a eficacia do proceso contencioso-administrativo ordinario a través de medidas provisionais", é o relatorio de D. José M^a Gómez e Díaz-Castroverde, maxistrado do Contencioso-Administrativo.

Afirma o autor que, se a xustiza é tardía, rara vez se asenta nesta denominación con todo o seu alcance. De aí que, desde esta perspectiva, adquiren relevo factores alleos ó propio desenvolvemento do proceso, como son o número de órganos xurisdiccionais, a súa dotación, os procedementos establecidos de acceso a aqueles e a sinxeleza ou complexidade do seu ambiente.

Cobra importancia así unha figura existente noutros procesos, como medida autónoma ou complementaria a diversos pronunciamientos dos órganos xurisdiccionais: as medidas cautelares que, no actual deseño do noso proceso contencioso-administrativo aparecen residenciais exclusivamente en dúas institucións: a suspensión da executividade da resolución recorrida e na execución provisional da sentenza de instancia.

Pero as modalidades suspensivas que se aluden no relatorio, non esgotan tódalas que son susceptibles de uso polos tribunais, aínda que en todas elas sexa denominador común a ausencia de regulación normativa expresa. Algunhas delas, analizaas o autor.

O profesor da EU de Relacións Laborais D. Juan Jesús Raposo

Arceo é o responsable do relatorio que titula, "O recurso contencioso-administrativo".


Mostra de forma sinxela e resumida o concepto, significado e aspectos máis destacados do que se considera que constitúe o instrumento básico e primordial, desde un punto de vista procedemental, da xurisdicción contenciosa, o recurso contencioso-administrativo.

Estúdiense algúns dos múltiples problemas que hoxe en día se presentan no ámbito da xurisdicción contencioso-administrativa, a regulación da cal necesita unha urxente reforma para adaptarse ás necesidades do mundo xurídico actual.

O último relatorio, "A defensa xudicial dos municipios pola Deputación de Girona", corre a cargo de D. Jorge Iglesias Xifra, letrado-xefe do Gabinete xurídico-contencioso de asistencia ós municipios da Deputación de Girona.

A entrada en vigor da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do Poder Xudicial, representou unha modificación substancial respecto dos preceptos anteriormente vixentes relativos á representación e defensa dos entes públicos, afectando de maneira especial ás corporacións locais.

Como consecuencia de todo isto, a Deputación de Girona centrou os seus esforzos na habilitación dun gabinete xurídico que puidese facerse cargo da defensa xudicial dos concellos que así o solicitasen, mediante a confección dun regulamento que acolle en grande medida as propostas formuladas pola Federación de Municipios un ano antes.

O que interesa realmente resaltar é o transcendente papel que poden te-las deputacións no marco da asistencia xurídica dos municipios e o extraordinariamente interesante que resulte para estes o establecemento e prestación dos ditos servizos asistenciais. 

Alfonso Jurado Moreda

Bolseiro da EGAP