

INFORME 1. “LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA”

Documento de síntesis

I. LA CRISIS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	5
II. LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA EN VÍA ADMINISTRATIVA	5
1. Los principales problemas de los recursos administrativos ordinarios	5
2. Estudio de los puntos fuertes y débiles de los recursos administrativos especiales/sectoriales.....	6
3. La viabilidad de otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje en sede preprocesal como alternativa a los clásicos recursos administrativos	7
III. LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	7
1. Marco jurídico actual.....	7
2. Características del modelo vigente de control judicial de la administración recogido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.....	8
3. Algunos datos sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	8
4. Algunos problemas actuales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	9
IV. PROPUESTAS DE MEJORA.....	16
1. En relación con la justicia en vía administrativa.....	16
2. En relación con la justicia en vía contencioso-administrativa	18

I. LA CRISIS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La Constitución Española incluye un completo sistema de garantías y mecanismos de control de la actuación de las administraciones públicas en los artículos 24, 103 y 106, que ha sido objeto de concreción en la legislación ordinaria, a través de instrumentos de control interno (recursos administrativos) y de control externo (recursos contencioso-administrativos). En los primeros, la administración ejerce el control sobre su propia actividad. En cambio, en los segundos, el control se realiza por los tribunales.

La situación dista mucho de ser satisfactoria y son numerosos los problemas que plantean tanto el sistema de recursos administrativos, como el control judicial, a través de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de la actividad —y la inactividad— administrativa. Este modelo clásico de garantías no satisface las necesidades de la sociedad actual y es necesaria su reforma para la protección efectiva de los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas. Se habla, en este contexto, de la crisis de la justicia administrativa como una manifestación más de la crisis de la justicia, así como de la necesidad de su reforma.

II. LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA EN VÍA ADMINISTRATIVA

1. Los principales problemas de los recursos administrativos ordinarios

La regulación vigente de los recursos administrativos ordinarios (recogida en los arts. 112 a 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas —en adelante, LPACAP—) presenta importantes problemas y déficits. Los más importantes son los siguientes: la falta de independencia y especialización de los órganos resolutorios; la carga de exigir el agotamiento de la vía administrativa para poder acceder a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; la regla general de la ejecutividad del acto administrativo recurrido; el establecimiento de límites a la ampliación del objeto de la controversia en la resolución en vía de recurso; y la

falta de transparencia e información sobre su impacto en la justicia en vía administrativa.

2. Estudio de los puntos fuertes y débiles de los recursos administrativos especiales/sectoriales

La LPACAP (art. 112.2) prevé la posibilidad que, en ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, el legislador sustituya los recursos ordinarios (el recurso de alzada y el recurso potestativo de reposición) por otros procedimientos de impugnación ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, respetando los principios, garantías y plazos que se reconoce a las personas e interesados/as en todo procedimiento administrativo. A resultas de esta posibilidad, se ha producido una proliferación de recursos administrativos especiales/sectoriales. Esta eclosión de variantes del sistema de recursos lleva a la pervivencia de un modelo general excepcionado cada vez en más sectores. Ello no significa que la generalización de los recursos especiales sea la opción legislativa más conveniente. En efecto, la dispersión normativa que implica y el desconocimiento generalizado del funcionamiento de cada uno de los diferentes recursos introduce inseguridad jurídica y dificulta su aplicación a los operadores jurídicos, en general, y a las personas interesadas, en particular. Esta eclosión de recursos administrativos especiales, más bien, responde a una huida consciente del régimen general de recursos ordinarios, considerado insatisfactorio, por los déficits que presenta su articulación.

En este informe se estudia detalladamente el funcionamiento de diferentes recursos sectoriales y se destacan sus puntos fuertes y débiles. En particular, se han analizado los recursos económico-administrativos, el recurso especial en materia de contratación, la reclamación sobre acceso a la información pública, la reclamación para la unidad de mercado, el recurso especial en el ámbito deportivo y las reclamaciones universitarias.

3. La viabilidad de otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje en sede preprocesal como alternativa a los clásicos recursos administrativos

Más allá de la posibilidad de regular recursos o reclamaciones especiales, que sustituyan a los recursos ordinarios, el artículo 112.2 de la LPACAP contempla la posibilidad de establecer otros mecanismos de resolución de conflictos, en sentido amplio, en sede preprocesal. En concreto, se hace referencia en este informe a la mediación, la conciliación y el arbitraje como instrumentos que han de servir para dirimir conflictos entre la administración y la ciudadanía.

En particular, se analizan el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa como órgano con tintes arbitrales, la exitosa experiencia del Consejo Tributario de Barcelona y los defensores de las universidades como posible modelo a extrapolar a otros ámbitos de la administración.

III. LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Marco jurídico actual

El marco constitucional de referencia en que se inserta el orden jurisdiccional contencioso-administrativo viene conformado por una serie de principios que han inspirado la regulación vigente de esta jurisdicción. De las previsiones constitucionales, destacan especialmente los artículos 103.1, con arreglo al cual las administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan con sometimiento pleno a la ley y al derecho; 106.1, que sujeta toda la actuación administrativa a control judicial, al determinar que los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como su sometimiento a los fines que la justifican; y 24.1, que reconoce el derecho de todas las personas “a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

El marco jurídico actual del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, enmarcado en la CE, se recoge en una ley específica (la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa —en adelante, LJCA—), así como en las reglas y principios generales del Derecho administrativo, si bien resulta de aplicación supletoria la normativa reguladora del orden jurisdiccional civil (la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil), por su carácter común.

2. Características del modelo vigente de control judicial de la administración recogido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa constituye un orden jurisdiccional específico que se inserta en la jurisdicción única y general del Estado (art. 117 CE). Los aspectos más destacables del modelo vigente de control de la administración pública recogido en la LJCA son los siguientes: sistema judicial de control de la administración pública; plenitud del control judicial, efectuado por un orden jurisdiccional especializado, que se inserta en la jurisdicción única y general del Estado; control con una doble finalidad, de garantía del sometimiento de la administración pública a la ley y al Derecho —de acuerdo con el artículo 103.1 CE— y de tutela de los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía que puedan ser menoscabados como consecuencia de una actuación (u omisión) administrativa no conforme con el ordenamiento jurídico; y control sustanciado a través de un proceso con plenitud de garantías, sin perjuicio de que la administración pública goce de determinados privilegios y especialidades procesales.

3. Algunos datos sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Los datos estadísticos analizados en este informe muestran una situación desfavorable de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En primer lugar, se constata un incremento progresivo de la litigiosidad, manteniéndose una tendencia clara al alza en los asuntos ingresados. Sin embargo, el número de asuntos resueltos va disminuyendo en los últimos años, consolidándose, así, en

una tasa de resolución inferior a 1. Estos datos, junto con el incremento de la pendencia y la congestión, denotan una evolución desfavorable del conjunto de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En segundo lugar, la duración media de los asuntos terminados todavía es muy elevada, observándose una tendencia al alza, si bien esta tendencia se invierte en los procesos ante el Tribunal Supremo, lo que prueba la eficacia de la nueva regulación del recurso de casación. En cuanto al resto de órganos jurisdiccionales, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia mantienen la duración media más elevada. La situación resulta especialmente grave en materias de mayor complejidad como el medio ambiente, la expropiación forzosa o el dominio público. En tercer lugar, se advierte la limitada recurribilidad de las sentencias y el bajo porcentaje de estimación de los recursos presentados contra las mismas. Los datos analizados evidencian la existencia de un problema grave de eficacia de este orden jurisdiccional.

Al aplicar una radiografía con perspectiva de género sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se pueden concluir dos aspectos destacables. Por un lado, a pesar de la tendencia al alza de la presencia de mujeres en los tribunales contencioso-administrativos, la paridad mínima del 40-60% de hombres y mujeres es todavía una meta por alcanzar. Asimismo, las mujeres van perdiendo representación a medida que van subiendo de peldaño en la escala judicial. Por otro, se ha comprobado que a los tribunales contencioso-administrativos todavía llegan pocos asuntos relativos a la igualdad o discriminación por razón de género. Ello se puede deber a varias razones no excluyentes: a) que sean asuntos conocidos por otras jurisdicciones, como la penal o la social; b) que la discriminación por razón de sexo/género no sea una problemática extendida en los asuntos administrativos y/o c) que sea una problemática todavía no visibilizada.

4. Algunos problemas actuales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

A pesar de los avances que ha supuesto la LJCA frente a su predecesora —la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956—, su aplicación a lo

largo de los años evidencia la presencia de algunos problemas importantes que repercuten de forma negativa en la eficacia de este orden jurisdiccional. Entre estos, se han analizado, en particular los siguientes: los problemas estructurales o institucionales, relacionados con el diseño de la planta y la composición de los Juzgados y Tribunales; los relativos a la extensión —desde una vertiente subjetiva y objetiva— de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y su falta de adaptación a una realidad social cambiante; los referentes a la determinación del objeto del recurso contencioso-administrativo; los relativos al procedimiento contencioso-administrativo y, en particular, al procedimiento abreviado; los que hacen referencia a la ineficacia de este orden jurisdiccional, por la presencia de problemas relacionados con el tiempo empleado en obtener respuesta judicial ante un problema —muy elevado— y con instituciones clave para la efectividad de la tutela judicial —medidas cautelares y ejecución de sentencias—; los que hacen referencia al actual sistema de recursos; y los relacionados con el régimen vigente de las costas procesales.

La actual configuración en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de la planta judicial y del sistema de reparto de competencias entre órganos jurisdiccionales merece una valoración negativa. En cuanto a la planta judicial, la organización diseñada por la LOPJ no responde a una lógica racional. Las limitadas competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y la inexistencia, a diferencia de lo que sucede en el orden jurisdiccional civil o penal, de las audiencias provinciales, llevan a unas posibilidades muy limitadas de utilización del recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo y a que, *de facto*, el sistema contencioso-administrativo se convierta en un sistema jurisdiccional de única instancia. Respecto al actual sistema de reparto de competencias entre órganos jurisdiccionales contenido en la LJCA, de gran complejidad, tampoco responde a criterios de racionalidad y coherencia, dado que puede situar a litigantes que se hallan en una situación similar en posiciones procesales absolutamente distintas y establecer discriminaciones importantes en cuanto al acceso a vías de recurso en el ámbito de la propia Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según la administración pública que haya adoptado el acto objeto de impugnación.

En cuanto a la composición de los Juzgados y Tribunales, debe destacarse la ausencia de especialización en el ámbito contencioso-administrativo. Por una parte, la configuración actual del acceso a la carrera judicial no garantiza por sí misma una adecuada formación en las materias relacionadas con el Derecho público en general y el Derecho administrativo en particular. Por otra, aunque existe una Escala de Magistrados Especialistas en lo Contencioso-Administrativo cuya existencia se justifica por la necesidad de que quienes ocupan una plaza en este orden jurisdiccional tengan un conocimiento amplio del Derecho administrativo y del Derecho tributario, evitando que la justicia administrativa quede exclusivamente en manos de magistrados generalistas, existen pocos magistrados especialistas.

Desde el punto de vista, de su extensión y límites, la regulación actual de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no permite un control adecuado de todas las relaciones jurídico-administrativas. Desde una vertiente subjetiva, la redacción actual de la LJCA no da una respuesta suficiente a la compleja realidad existente en la actualidad, en que muchas funciones públicas son ejercidas por entidades personificadas bajo formas de derecho privado, vinculadas o dependientes de las administraciones públicas y por sujetos privados; y no garantiza la tutela judicial por este orden jurisdiccional de todos los posibles conflictos suscitados por el ejercicio de funciones públicas en el seno de relaciones jurídico-administrativas. Desde una vertiente objetiva, la LJCA también presenta notorias insuficiencias. Por una parte, a pesar de la voluntad explícita expresada en la propia Ley de superar el tradicional carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el esquema procesal impugnatorio continúa dominando el cuerpo de la Ley y solo en los casos específicos contemplados en los artículos 29 y 30 se introduce la posibilidad de verdaderas acciones ejecutivas o de condena. Por otro, la regulación del objeto del recurso contencioso-administrativo también es insuficiente, ya que deja fuera del control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa relaciones jurídico-públicas que no se sustancian en un acto administrativo.

La definición actual del objeto del recurso contencioso-administrativo en la LJCA no responde ni a la realidad vigente del derecho administrativo y de las administraciones públicas —ambos sometidos a importantes transformaciones

los últimos años—, ni a las necesidades de la ciudadanía que aspira a una tutela judicial efectiva. Por tanto, la configuración del objeto del recurso resulta insuficiente. Aun cuando la LJCA incluye, como novedad, la inactividad de la administración y las actuaciones materiales constitutivas de vía hecho, la definición del objeto del recurso se focaliza en las disposiciones de carácter general y los actos expresos y presuntos de la administración pública y no tiene en cuenta otras formas de la actuación administrativa que no se plasman en actos administrativos pero que pueden afectar derechos de la ciudadanía.

El procedimiento abreviado en el ámbito contencioso-administrativo presenta, actualmente, graves problemas. Pensado inicialmente para asuntos sencillos, ha venido a convertirse en un procedimiento cada vez más utilizado al haber aumentado la cuantía y haberse ampliado las competencias de los jueces de lo contencioso por las sucesivas reformas de las leyes procesales. Sin embargo, la progresiva ampliación de su ámbito de aplicación no se ha complementado con otras medidas capaces de compensar el auge de este procedimiento. En el procedimiento abreviado pesan más los inconvenientes que las ventajas y se han producido pérdidas importantes de garantías para las partes, necesarias para un adecuado ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. Como aspectos negativos, cabe destacar especialmente los siguientes: la demora en la tramitación y resolución de asuntos; el inicio del procedimiento por demanda sin contar con el expediente administrativo; la concentración de trámites en el seno de la vista; la omisión del trámite de conclusiones y la intervención final de la parte; y la limitación en el acceso a la segunda instancia. Esta situación conlleva una merma importante de las garantías de ambas partes y desigualdad entre las mismas, vulnerándose así el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa adolece de importantes problemas que comprometen su eficacia. La eficacia de la justicia administrativa depende, en primer lugar, de su ejercicio a tiempo y aquí es donde reside uno de sus principales problemas. En segundo lugar, la justicia administrativa solo puede ser eficaz si se cumplen las sentencias dictadas y producen sus efectos útiles a tiempo para las personas recurrentes y aquí se detectan otros problemas importantes, dada la escasa aplicación de las medidas cautelares y las

insuficiencias que presenta la ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo.

Los procedimientos contencioso-administrativos tienen una duración excesiva. Si bien es cierto que, con la salvedad del año 2020, existe una tendencia a la reducción de la duración media estimada de los procesos contencioso-administrativos tanto en primera instancia como en segunda instancia, la duración media continúa siendo elevada, sobre todo en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional. La situación es especialmente grave en determinadas materias de especial complejidad, en que la duración sigue siendo muy superior a la media (medio ambiente, actividad administrativa y sancionadora, expropiación forzosa y dominio público y propiedades especiales, entre otras).

La tutela cautelar forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 24.1 CE y, como ha establecido el Tribunal Constitucional, constituye un límite o contrapeso a las prerrogativas exorbitantes de las administraciones públicas. A pesar de su relevancia, la tutela cautelar no es eficaz en el ámbito contencioso-administrativo y se constata la dificultad para obtener medidas cautelares, especialmente en las instancias jurisdiccionales más altas. Esta reticencia de los tribunales contencioso-administrativos a la concesión de medidas cautelares puede explicarse por la inadecuación de la actual regulación y un excesivo rigorismo jurisprudencial.

La ejecución de sentencias, también incluida en el derecho a la tutela judicial efectiva, tiene una importancia fundamental para la consecución de una tutela efectiva de las posiciones jurídicas de la ciudadanía. Sin embargo, son muchos los problemas que plantea y comprometen su eficacia. Entre otros, la situación privilegiada de las administraciones públicas frente a los/las administrados/as, a pesar de que, a diferencia de la Ley de 1956, en la LJCA, es el órgano judicial quien ostenta la facultad de ejecutar lo juzgado; y la inexistencia de un procedimiento ejecutivo propiamente dicho.

El actual modelo de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es claramente insatisfactorio. La evolución normativa producida en este ámbito evidencia una clara deriva restrictiva, con un paulatino estrechamiento de las vías de recurso y la instauración de potentes barreras de

acceso a las mismas. Las sucesivas reformas, justificadas por la necesidad de agilización de la justicia administrativa y de poner freno al colapso de esta Jurisdicción, han llevado a la existencia de amplias zonas de irrecurribilidad y a que un porcentaje elevadísimo de procedimientos contencioso-administrativos —más del 80%— se resuelvan en única instancia, sin que la decisión judicial sea objeto de revisión por un tribunal superior.

La ausencia de una segunda instancia generalizada en el ámbito contencioso-administrativo resulta preocupante desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva, por la disminución de las garantías para la ciudadanía que conlleva. Las restricciones a que se sujeta el recurso de apelación limitan enormemente las posibilidades de obtener un segundo pronunciamiento judicial. Esta situación dificulta enormemente la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, además de entrañar graves riesgos para los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, por la imposibilidad de corregir la aplicación de criterios interpretativos divergentes entre órganos jurisdiccionales unipersonales y evitar la resolución dispar de casos idénticos.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2020, *Saqueti Iglesias c. España*, que reconoce que España ha vulnerado el artículo 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos al no haber garantizado un reexamen por un órgano judicial superior a las personas inculpadas por sanciones administrativas derivadas de la comisión de infracciones administrativas que no sean de menor gravedad, está llamada a tener un impacto significativo en el ordenamiento español. Tras esta Sentencia, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han admitido que la exigencia de revisión por un tribunal superior en el caso de sanciones de naturaleza penal puede hacerse efectiva mediante el recurso de casación. Sin embargo, el problema dista mucho de estar resuelto ya que difícilmente puede considerarse el recurso de casación, cuya admisión pivota sobre la concurrencia en el asunto objeto de litigio de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia —valoración en que el Tribunal Supremo dispone de una amplia discrecionalidad—, como un medio efectivo a efectos de garantizar la doble instancia.

El nuevo modelo de casación en el ámbito contencioso-administrativo introducido tras la reforma de la LJCA por la Ley Orgánica 7/2015 transforma radicalmente el anterior y pivota sobre la existencia del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia como piedra angular del sistema. Aunque la valoración del nuevo modelo es positiva, presenta algunos aspectos deficitarios. Un modelo de casación como el que se instaura con la reforma de 2015 sólo puede tener pleno significado con una generalización de la segunda instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Resulta perfectamente comprensible y justificable un modelo casacional que pivote sobre la concurrencia del interés casacional objetivo como criterio determinante para la admisión de un recurso, con el fin de asegurar que el Tribunal Supremo pueda ejercer la función de formación de jurisprudencia que tiene encomendada. Ahora bien, este modelo, necesariamente restrictivo, ya que sólo superarán el filtro de acceso los asuntos que, a criterio del Tribunal Supremo, tengan una especial relevancia jurídica y social y en los que el pronunciamiento del tribunal de casación sea útil para la sociedad y para la comunidad jurídica —el porcentaje de admisión se sitúa por debajo del 20%, alrededor del 16% de media—, sólo puede tener sentido en un modelo donde la segunda instancia esté garantizada. Es preocupante que el nuevo modelo casacional opere mayoritariamente sobre resoluciones dictadas en única instancia, que no han tenido la oportunidad de apelación. Sin duda, la reforma del recurso de casación debería haber ido precedida de la generalización de la segunda instancia. Asimismo, el recurso de casación presenta otros problemas, entre los cuales destacamos especialmente el de los asuntos repetitivos y el riesgo que conlleva la litigación en masa. Actualmente, el Tribunal Supremo se ve obligado a resolver numerosos recursos análogos a otros ya resueltos y en los que ya se ha fijado jurisprudencia, sin que la normativa actual prevea ninguna medida frente a la litigación en masa en los recursos de casación.

La actual regulación del recurso de casación autonómica, aunque haya recibido el aval del Tribunal Constitucional en la Sentencia 128/2018, de 29 de noviembre, es totalmente insuficiente e insatisfactoria y adolece de graves defectos. Este recurso presenta disfunciones importantes: deficiente regulación; incertidumbre; asimetría; y ausencia de aplicación uniforme en las diferentes Salas de lo

Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, con resultados muy dispares en cuanto a las resoluciones recurribles o la configuración del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Resulta criticable que las garantías de la ciudadanía sean diferentes en función del territorio donde se plantee el recurso.

La regulación vigente de las costas procesales en el ámbito contencioso-administrativo plantea algunos problemas importantes, ya que restringe el acceso a la tutela judicial efectiva. Por una parte, la aplicación del criterio de vencimiento, tanto en primera o única instancia —desde 2011— como en vía de recurso, constituye un problema de acceso a la justicia y de acceso a los recursos, por su fuerza disuasoria sobre la persona promotora del recurso. Por otra, debe ser objeto de crítica la inseguridad jurídica que se deriva de la actual regulación, como consecuencia de la utilización de cláusulas abiertas en el artículo 139 LJCA que otorgan un amplio margen de maniobra al juez.

IV. PROPUESTAS DE MEJORA

1. En relación con la justicia en vía administrativa

En relación con la justicia en vía administrativa se formulan diferentes propuestas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

1. Constatada la inexistencia de información estadística sobre los recursos administrativos, se postula la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Se propone incluir en el artículo 7, que incorpora la información de relevancia jurídica que han de publicar de forma activa las administraciones públicas, información relativa a los recursos administrativos —número de recursos interpuestos, sector material afectado, número de recursos inadmitidos, número de resoluciones, número de resoluciones estimadas, total o parcialmente, número de resoluciones desestimadas, número de resoluciones impugnadas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y sentido de las sentencias correspondientes—. Se

pretende, así, corregir la actual situación, de ausencia de información y datos estadísticos sobre los recursos administrativos. Además, se estima que el establecimiento de la obligatoriedad de informar activamente sobre los recursos administrativos puede influir en que la Administración tenga mucho más en cuenta la necesidad de resolver los recursos ajustándose escrupulosamente a la legalidad aplicable, evitando, así, que las estadísticas y los números la pongan en evidencia.

2. Se considera conveniente reformular la configuración de los recursos administrativos ordinarios a partir de las lecciones reveladoras que brinda el funcionamiento de determinados recursos especiales y sus datos estadísticos. Una nueva regulación del recurso de alzada debería reunir las características siguientes:

- Una de las cuestiones que revela este informe es la autoridad y confianza que inspira a todos los operadores jurídicos el hecho que, en las decisiones administrativas, en general, y en los procedimientos en vía de recurso, en particular, intervenga, emitiendo un informe o resolviendo, un órgano colegiado —una comisión, un tribunal, un jurado, un consejo, un comité, una red— o unipersonal constituido por expertos de prestigio en la materia que se dirime.
- Un atributo fundamental que ha de tener este órgano experto para que sus decisiones generen confianza, seguridad y prestigio es plena independencia. Por ello, se considera fundamental el establecimiento de garantías de inamovilidad de sus miembros y su no sometimiento a ninguna orden, instrucción, mandato o jerarquía.
- Tal como está diseñado el recurso de alzada, la necesidad de agotar la vía administrativa se ha convertido en una rémora y una pérdida de garantías para la persona interesada. Solo si el órgano (superior jerárquico) que hubiera de resolver el recurso de alzada estuviera formado por expertos independientes e inamovibles —no sometidos a instrucciones jerárquicas—, y la regla general fuera la suspensión de la ejecutividad del acto administrativo recurrido, esta exigencia de agotar la vía administrativa no supondría una carga para la persona interesada y se podría valorar como una disposición que permite una revisión de la

resolución en vía administrativa con todas las garantías para el afectado. Mientras estos cambios no se produzcan, como mínimo se debería suprimir esta exigencia de agotar la vía administrativa y convertir el recurso de alzada en potestativo.

- A pesar de que, bajo los cambios propugnados, la obligatoriedad de agotar la vía administrativa para acceder a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no parece un despropósito, se estima que es preferible configurar el recurso de alzada como un recurso potestativo, dejando en manos de la persona interesada la decisión de su utilización o acceder directamente a la Jurisdicción.
- También se debería modificar la regla general de la no suspensión de la ejecutividad del acto administrativo. Se estima que favorecería su utilización, como recurso potestativo, el establecimiento de la regla general de la suspensión y, en caso de que el órgano decisor decida lo contrario, debería motivar su decisión, en base a perjuicios de difícil o imposible reparación que pueda causar la suspensión del acto a terceras personas y/o al interés público.

3. La labor de mediación que se realiza desde las diferentes defensorías universitarias, como actividad llevada a cabo por un órgano administrativo independiente, cuyo titular es una persona de reconocido prestigio que tiene una posición neutral dentro de la comunidad universitaria, puede servir de modelo inspirador para trasladarlo a otros ámbitos de la actuación administrativa.

4. Cabe considerar la mediación como instrumento a utilizar y potenciar en ámbitos relacionados con la determinación de cuantías, sustituyendo, en determinados supuestos, la resolución unilateral por una terminación convencional a la que se llegue utilizando la mediación.

2. En relación con la justicia en vía contencioso-administrativa

En relación con la justicia en vía contencioso-administrativa se formulan diferentes propuestas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

1. Desde una perspectiva de género, se considera imprescindible seguir trabajando para la conciliación de la vida familiar-personal y la profesional en el

ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para que las mujeres tengan las mismas oportunidades reales de ascender de peldaño judicial; considerar la posibilidad de imponer cuotas de paridad en todos los niveles de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, y penalizaciones en caso de incumplimiento; fomentar los permisos de paternidad y las excedencias para el cuidado de hijos con reducción de jornada en el sector masculino de los tribunales; y realizar formaciones adaptadas a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuestiones de género, para que puedan reconocer y dirimir los asuntos de género con mayor facilidad.

2. Respecto a la planta judicial y al reparto de competencias entre órganos jurisdiccionales, se considera necesaria una reforma normativa, fundamental para garantizar la doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo. Desde esta perspectiva, se plantea un nuevo diseño de la planta contencioso-administrativa, similar al de la jurisdicción civil.

3. En relación con la extensión y límites de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es imprescindible adaptar este orden jurisdiccional a una realidad social cambiante, tanto desde una vertiente subjetiva como objetiva. Desde una perspectiva subjetiva, se propone abrir la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a cualquier disputa surgida en el desarrollo de relaciones jurídico-administrativas, aunque no intervenga una administración pública en sentido subjetivo. Desde una perspectiva objetiva, también se propone ampliar la extensión, con el fin de no dejar fuera del control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo relaciones jurídico-públicas que no se sustancian en un acto administrativo (por ejemplo, actos privados con efectos jurídico-públicos).

4. La definición actual del objeto del recurso contencioso-administrativo en la LJCA no responde ni a la realidad vigente del derecho administrativo y de las administraciones públicas —ambos sometidos a importantes transformaciones los últimos años—, ni a las necesidades de la ciudadanía que aspira a una tutela judicial efectiva. Por tanto, la configuración del objeto del recurso resulta insuficiente. Aun cuando la LJCA incluye, como novedad, la inactividad de la administración y las actuaciones materiales constitutivas de vía hecho, la definición del objeto del recurso se focaliza en las disposiciones de carácter

general y los actos expresos y presuntos de la administración pública y no tiene en cuenta otras formas de la actuación administrativa que no se plasman en actos administrativos, pero que pueden afectar derechos de la ciudadanía.

5. En relación con el procedimiento abreviado, se considera conveniente reformular su configuración para que responda a la finalidad para la que fue creado. Es preciso dotarlo de una regulación adecuada. Algunas de las características que debería tener la nueva regulación son las siguientes: establecer la oportunidad que la administración conteste por escrito a la demanda antes de la vista; pedir la prueba antes de la vista, que podría practicarse en la misma; y ampliar los recursos que, tramitados por el procedimiento abreviado, puedan acceder a la apelación.

6. Resulta imprescindible introducir mejoras en la regulación actual de la tutela cautelar, tanto desde una perspectiva procesal como sustantiva, con el fin de potenciarla e incrementar la eficacia de los procesos contencioso-administrativos. Desde una perspectiva procesal, se propone que la LJCA contemple en el incidente de medidas cautelares no solo la audiencia de la parte contraria, sino también la de terceras personas interesadas y la realización de un trámite de vista. Desde la perspectiva sustantiva, se considera conveniente una regulación más favorable a la adopción de medidas cautelares, que reinterprete la prerrogativa de la ejecutividad de los actos administrativos a la luz de los postulados constitucionales.

7. Con relación a la ejecución de sentencias, en pro de una mejora de su eficacia, se propone una mejora de la regulación que ponga fin a la situación privilegiada de las administraciones públicas frente a los/las administrados/as, difícilmente justificable si se desea garantizar una tutela judicial efectiva de la ciudadanía. Asimismo, se propone la ordenación de un verdadero proceso ejecutivo, inexistente actualmente, con un papel activo de los órganos judiciales que deje atrás su mero rol de vigilante pasivo.

8. Para mejorar la eficacia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa también se proponen las siguientes medidas:

- Transformar el actual régimen de recursos administrativos para que pueda actuar como filtro previo de evitación de litigios contencioso-

administrativos (*vid.*, en este sentido, las propuestas formuladas en relación con la justicia administrativa).

- Potenciar el uso, de forma complementaria, de la mediación intrajudicial como mecanismo adecuado de solución de conflictos.
- Adoptar algunas medidas de carácter procesal, con el fin de evitar dilaciones en los procesos. Más allá de las medidas de agilización procesal recogidas en el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia —en trámite en las Cortes Generales—, desde una perspectiva procesal, es necesario dar una respuesta adecuada a los fenómenos de litigación en masa e introducir mejoras en la actual regulación de los mecanismos de litigiosidad en masa —la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada y el pleito testigo—, con el fin de solventar sus disfunciones y potenciar estos instrumentos, que pueden evitar la tramitación innecesaria de pleitos.

9. Es necesario modificar el actual sistema de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, especialmente por lo que respecta a la segunda instancia. El modelo de recursos que se establezca debe dotar de suficientes garantías a los/as administrados/as. Asimismo, cualquier reforma que se acometa del modelo de recursos debe tener en cuenta también el sistema de recursos administrativos, que debería servir como verdadero filtro de acceso a la jurisdicción y de evitación de los litigios contencioso-administrativos.

10. La solución a los problemas que plantea el actual sistema de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo español, tal y como ha establecido el Tribunal Supremo recientemente, solo puede venir de la mano del legislador, con una modificación de la LJCA, que, entre otras cosas, debería generalizar la doble instancia y, de conformidad con el Protocolo 7 del CEDH, el derecho al reexamen por un tribunal superior de las sanciones administrativas por infracciones administrativas graves.

11. A pesar de que no constituye una exigencia constitucional, es necesaria la generalización de la segunda instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Existen, sin embargo, importantes dificultades para plantear su generalización o universalización, que, entre otras cosas, exigiría cambios

importantes en la planta judicial y en la distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales. En todo caso, por lo menos, debería procederse con urgencia a una ampliación de la doble instancia, con el fin de garantizar un segundo pronunciamiento judicial a todas las personas inculpadas por sanciones administrativas derivadas de la comisión de infracciones administrativas que no sean de menor gravedad.

12. La valoración del nuevo modelo de casación en el ámbito contencioso-administrativo es positiva. Sin embargo, son necesarios algunos ajustes con el fin de mejorar algunos aspectos de la regulación actual y dotar de mayor eficacia a este recurso. En particular, se realizan tres propuestas de mejora:

- Con relación a la admisión, incorporar como obligación dar publicidad a las providencias y autos de inadmisión; y eliminar la imposición de las costas en caso de inadmisión.
- Generalizar la segunda instancia como paso previo, para que el nuevo modelo casacional pueda tener pleno significado y, así, evitar que el recurso de casación opere mayoritariamente sobre resoluciones dictadas en única instancia, que no han tenido la oportunidad de apelación.
- Adoptar medidas para afrontar la litigación en masa. Se proponen dos tipos de medidas recogidas por la Sala de gobierno del Tribunal Supremo en la Propuesta de plan de actuación para la Sala Tercera en el año 2022:
 - o Suspender los procedimientos en la instancia una vez que el Tribunal Supremo haya admitido algún recurso de casación en el que se suscite la cuestión controvertida en la serie de recursos concernida, manteniéndose la suspensión hasta que se conozca el criterio del Tribunal Supremo.
 - o En caso de que hayan llegado en casación un gran número de asuntos que presentan la misma problemática, habilitar un cauce que permita al Tribunal Supremo tramitar recursos de casación “testigo”, paralizando los demás hasta conocer la decisión que se adopte.

13. Es imprescindible y urgente la intervención del legislador y la introducción de una regulación completa y adecuada del recurso de casación autonómica, a través de una reforma legal de la LJCA que acometa un desarrollo normativo

adecuado de los aspectos esenciales de este recurso (órgano competente, objeto, condiciones, requisitos y procedimiento).

14. Es preciso modificar el actual régimen jurídico de las costas procesales para introducir mayor seguridad jurídica en este ámbito. La reforma pasaría por eliminar las numerosas cláusulas abiertas recogidas en la regulación vigente, por las dudas e indefinición que suscitan; y establecer elementos objetivos que permitan a las personas recurrentes prever su cuantía y poner fin a la disparidad de criterios entre tribunales.