

Real Decreto Ley 6/2023: modificaciones introducidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

En este análisis se resumen de forma ordenada las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo. Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. Introducción sobre la reforma de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que acomete el real decreto ley

El Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, se dicta con el objetivo, declarado en su propio título, de aprobar diferentes medidas incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, justificando la concurrencia del requisito constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad, como reconoce su exposición de motivos, en el hecho de que su realización condiciona «el desembolso correspondiente al cumplimiento de los hitos que representan».

En particular, por lo que respecta a las reformas procesales, el real decreto ley atiende al com-

promiso de la transformación digital aplicada a la Justicia, con avances sin duda importantes como la creación de un punto de acceso único y personalizado, la denominada «Carpeta Justicia», donde los ciudadanos podrán acceder a sus asuntos, consultar los expedientes en los que sean parte interesada y pedir cita previa. Además, como pone de relieve el real decreto ley en su exposición de motivos, se potencia el Expediente Judicial Electrónico «mediante un cambio de paradigma, pasando de la orientación al documento a la orientación al dato», con la previsión de la utilización de la inteligencia artificial para determinadas funciones de apoyo a la función jurisdiccional y a la tramitación electrónica de los procedimientos judiciales. Se prevé, para ello, la aprobación de una norma reglamentaria que

regule las condiciones del uso de modelos de datos en la Administración de Justicia.

El art. 103 del real decreto ley modifica más de treinta artículos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con la finalidad fundamental de impulsar la tramitación electrónica de los procedimientos. Destaca, en este sentido, la obligación de que la Administración remita el expediente en soporte electrónico y sea éste el que se utilice a lo largo del proceso. Pero, además, se introducen otras modificaciones de tipo procesal en la regulación del procedimiento contencioso.

Las reformas introducidas merecen, en su conjunto, un juicio favorable en lo que suponen de avance en la modernización de la Administración de Justicia en cuanto a la utilización de los medios digitales, al margen de que ello se haya hecho mediante la figura del real decreto ley, a todas luces improcedente para acometer una reforma procesal tan amplia, por mucho que se pretenda justificar en la recepción de los fondos europeos.

Resulta criticable, sin embargo, que habiéndose introducido modificaciones de tipo procesal no se hayan acometido reformas imprescindibles, entre las que destacaremos dos: la adaptación del art. 46.1 sobre el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, que sigue fijando en seis meses el plazo para recurrir las desestimaciones presuntas cuando el Tribunal Constitucional declaró que en este caso no hay plazo para recurrir en su Sentencia de 10 de abril de 2014 (¡Han pasado diez años!), y la falta de previsión de la acumulación de procesos seguidos ante distintos órganos judiciales cuando se ejerciten acciones susceptibles de haber sido acumuladas en una misma demanda, lo que genera no pocos problemas,

en particular cuando el recurso de acciones conexas se formula ante los juzgado de lo Contencioso-Administrativo y su conocimiento se atribuye a diferentes juzgados.

También hay que cuestionar la utilización por el real decreto ley del tipo de lenguaje inclusivo que desdobra las expresiones nominales de cargos en masculino y femenino. Sin duda, este lenguaje promueve la igualdad y ya está bastante asentado socialmente, pero su aplicación a leyes procesales, de por sí muy complejas, introduce reiteraciones que dificultan su comprensión. Véase, como ejemplo del «desaguisado semántico», esta frase: «Dictado el auto por el juez o jueza, magistrado o magistrada, el letrado o letrada de la Administración de Justicia responsable de la ejecución, en el mismo día o en el siguiente día hábil a aquel en que hubiera sido dictado el auto despachando ejecución, dictará decreto [...]» (nueva redacción del art. 551.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Exponemos a continuación cuáles son las principales modificaciones introducidas en sus preceptos, obviando aquéllas que se limitan a las siguientes cuestiones:

- Modificaciones de la redacción de algunos artículos para adaptarla a la obligación de utilizar medios electrónicos en las comunicaciones que realice la Administración de Justicia (arts. 47.1;48.8;52.1; 59.4; 60.8; 63.3-4; 74.3; 76.2; 77.4; 85.3; 92.1 y 5).
- Revisión de la redacción limitadas a sustituir la referencia al recurso de súplica por el de reposición (arts. 39 y 79.1 y 79.3).
- Modificaciones limitadas a sustituir la referencia al «secretario judicial» por «le-

trado o letrada de la Administración de Justicia» (arts. 49.3, 49.4.;52.1 y 85.4.

esto es, el 20 de marzo de 2024 (disp. final novena.2).

La entrada en vigor del Título VIII del Libro Primero del real decreto ley en el que se incluye este precepto tendrá lugar a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado,

2. Resumen de las modificaciones introducidas en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

<p>Art. 5. Declaración de falta de jurisdicción y posibilidad de interponer ante la jurisdicción adecuada: posibilidad de solicitar testimonio al órgano judicial para acreditar que concurren los motivos.</p>	<p>Conforme a este precepto, cuando un órgano judicial declare su falta de jurisdicción y el demandante se dirija a la jurisdicción indicada en esta resolución en el plazo de un mes desde que se haya notificado, se entenderá presentada en la fecha en que se inició el plazo para interponer el recurso contencioso, si este recurso se hubiere formulado siguiendo las indicaciones de la notificación del acto o ésta fuera defectuosa.</p> <p>Ahora se añade, como novedad, que «al objeto de acreditar tales extremos la parte interesada podrá solicitar testimonio de los particulares necesarios al órgano judicial que haya dictado la resolución» por la que declara su falta de jurisdicción.</p>
<p>Art. 7.3. Declaración de incompetencia: previsión del emplazamiento a las partes cuando se remitan las actuaciones al órgano competente.</p>	<p>Conforme a este precepto, la declaración de incompetencia adoptará la forma de auto y deberá efectuarse antes de la sentencia, remitiéndose las actuaciones al órgano de la jurisdicción que se estime competente para que ante él siga el curso del proceso. Ahora se añade que se hará un emplazamiento a las partes para que en el plazo de diez días comparezcan ante él.</p>
<p>Art. 23. Utilización de medios telemáticos en el caso de comparecencia por sí mismos de los funcionarios públicos y para otorgar la representación y defensa.</p>	<p>Se modifica el apartado 2 para incorporar el deber de los funcionarios, cuando comparezcan por sí mismos en defensa de sus derechos estatutarios, de utilizar «los sistemas electrónicos existentes, tanto para la remisión de escritos, iniciadores o no, y demás documentos, como para la recepción de notificaciones, de forma tal que esté garantizada su autenticidad y quede constancia fehaciente de la remisión y la recepción íntegras, así como de la fecha en que éstas se hicieren».</p> <p>Se añade un nuevo apartado 4, en virtud del cual «en todo caso, la representación prevista en este artículo podrá conferirse electrónicamente a través de los medios establecidos para ello».</p>

<p>Art. 36.2. Solicitud de ampliación del recurso a otro acto, disposición o actuación y suspensión del procedimiento.</p>	<p>Se introduce la previsión de que, a pesar suspenderse el procedimiento, «se mantendrán los señalamientos ya acordados, siempre que la decisión sobre la ampliación se produzca antes de la celebración de aquellos actos y no interfiera en los derechos de las partes ni en el interés de terceros».</p>
<p>Art. 48 y disposición adicional decimoprimer. Remisión del expediente por la Administración: obligación de que se efectúe en soporte electrónico.</p>	<p>Se introduce un nuevo apartado 11 en virtud del cual «la Administración remitirá el expediente electrónicamente, utilizando, a tal efecto, los sistemas de interoperabilidad que resulten aplicables, al objeto de que el expediente administrativo en soporte electrónico así remitido quede automáticamente integrado en los sistemas de gestión procesal correspondientes». Se modifica la redacción de los demás apartados de este precepto para adecuarlos a esta necesidad de que el expediente se remita siempre en formato electrónico.</p> <p>Este precepto se complementa con la previsión, por la nueva disposición adicional decimoprimer, de que todas las referencias al expediente administrativo contenidas en la ley «se entenderán hechas al expediente administrativo en soporte electrónico».</p>
<p>Art. 54.3. Puesta de manifiesto del expediente cuando existan codemandados: entrega electrónica del expediente.</p>	<p>Se suprime la previsión de que, cuando existan otros demandados además de la Administración, con el fin de que la contestación se formule simultáneamente por todos ellos, la entrega del expediente administrativo se sustituye por la puesta de manifiesto en la Oficina Judicial. Ahora se dispone que «en todos los casos la entrega del expediente se efectuará mediante su remisión por vía telemática al tiempo de notificar la resolución en que así se disponga o a través del punto de acceso electrónico al expediente judicial».</p>
<p>Art. 55. Solicitud de que se complete el expediente administrativo: definición de <i>expediente administrativo</i> y limitación de la suspensión del plazo para formular demanda.</p>	<p>En el apartado 1 se introduce la precisión de que, a estos efectos, «se entenderá que el expediente administrativo está integrado por los documentos y demás actuaciones que lo conforman según lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 39/2015».</p>

Art. 55. Solicitud de que se complete el expediente administrativo: definición de expediente administrativo y limitación de la suspensión del plazo para formular demanda.

Se incorpora así expresamente la necesidad de atender a esta definición de expediente, aunque la jurisprudencia ya la tomaba en consideración. De acuerdo con el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, el expediente administrativo comprende todos los «documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla», pero excluyendo «las comunicaciones e informes internos» y los «juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento».

La propia modificación del precepto por el real decreto ley añade, además, que «los documentos o elementos de prueba que formen parte de un expediente administrativo distinto no podrán solicitarse a través del trámite previsto en el presente artículo», lo que habrá de entenderse sin perjuicio, claro está, de que estos documentos de prueba hayan servido como antecedente o fundamento de la resolución administrativa.

En este sentido, la jurisprudencia señala la necesidad de aplicar un criterio generoso sobre la extensión del expediente administrativo, como expone J. R. Chaves¹, citando en este sentido el crucial, sin duda, Auto del Tribunal Supremo de 13 de junio del 2018 (rec. 698/2017).

En el apartado 3 se acotan los efectos de la suspensión del curso del plazo que supone la solicitud de complemento del expediente en la forma siguiente:

- a) Si el letrado de la Administración de Justicia «acepta la solicitud y ésta se hubiera formulado dentro de los diez primeros días del plazo para formular la demanda o la contestación, el plazo se reiniciará una vez el expediente completo remitido por la Administración se haya puesto a disposición de la parte solicitante».

¹ Blog de la Justicia.com

<p>Art. 55. Solicitud de que se complete el expediente administrativo: definición de expediente administrativo y limitación de la suspensión del plazo para formular demanda.</p>	<p>b) Si, en cambio, el letrado de la Administración de Justicia «rechazara la solicitud o si, aun aceptándola, ésta se hubiera presentado una vez transcurridos los diez primeros días antes referidos, el cómputo del plazo simplemente se reanudará, salvo que, en este último caso, el letrado o letrada de la Administración de Justicia considere oportuno que el plazo se reinicie atendido el volumen o la importancia para la causa de los documentos añadidos».</p> <p>Por último, se precisa, que «en ningún caso el plazo se reiniciará cuando la solicitud de complemento la hubiera formulado la Administración demandada», con lo que se confirma que también la Administración puede utilizar este trámite (que parecía pensado para el recurrente por mucho que la ley lo refiriera a «las partes»).</p>
<p>Art. 81.2. Sentencias que son siempre susceptibles de recurso de apelación: se añade un nuevo supuesto.</p>	<p>A la relación de las sentencias que son siempre susceptibles de apelación se añaden «las que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos».</p> <p>Con ello se amplía el ámbito de este recurso y se hace aún más evidente la incongruencia que supone la falta de previsión de la doble instancia para las sentencias de los tribunales superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional.</p>
<p>Art. 92. Admisión del recurso de casación y comunicaciones electrónicas.</p>	<p>En su primer apartado se mantiene, como excepción a la obligación de las comunicaciones electrónicas, que, admitido el recurso, el recurrente dispone de un plazo de treinta días para presentar escrito de interposición del recurso de casación, precisando que, durante este plazo, las actuaciones procesales y el expediente administrativo estarán de manifiesto «en la Oficina Judicial o por medios electrónicos». En su quinto apartado se dice lo mismo para la puesta a disposición de las actuaciones procesales y del expediente administrativo a las partes recurridas.</p>

<p>Art. 102 bis. Recursos contra el decreto resolutivo del recurso de reposición.</p>	<p>Se adapta el texto de la ley a lo dispuesto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2016, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo de este precepto, por cuanto no preveía recurso alguno contra el decreto resolutivo del recurso de reposición dictado por los letrados de la Administración de Justicia, vulnerando la exclusividad de los jueces y tribunales en el ejercicio de toda función jurisdiccional.</p> <p>Ahora se dispone que cabrá recurso de revisión ante el órgano judicial contra el decreto resolutivo de la reposición y recurso directo de revisión contra los decretos por los que se ponga fin al procedimiento o impidan su continuación.</p> <p>Sorprende, sin embargo, que se establezca que estos recursos de revisión «carecerán de efectos suspensivos sin que, en ningún caso, proceda actuar en sentido contrario a lo que se hubiese resuelto». Se trata de una previsión cuestionable, pues en el caso de que la resolución del recurso de revisión se demore más allá del plazo previsto por la ley y el proceso continúe su curso, esta falta de efectos suspensivos podría llegar a frustrar la finalidad del recurso.</p>
<p>Capítulo IV</p> <p>«Ejecución de sentencias y demás títulos ejecutivos»</p>	<p>En este capítulo, cuyo título se amplía para incluir otros «títulos ejecutivos», se introducen varias modificaciones.</p> <p>Algunas se limitan a añadir la precisión de que la ejecución alcanza a las sentencias y a «otros títulos ejecutivos» (art. 103.1) o a incorporar la obligatoriedad de que el expediente conste en soporte electrónico (arts. 116.1,116.5,119, 122.2, 127.3 y 127.4).</p> <p>En el artículo 104 ya no se dice que el órgano responsable de cumplir el fallo será «el órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso», sino el «órgano previamente identificado como responsable de su cumplimiento» y se suprime la necesidad de que la Administración indique al órgano judicial el cumplimiento del fallo en el plazo señalado para ello.</p>

<p>Art. 139. Costas procesales.</p>	<p>Se modifica el apartado 4 de este precepto para establecer límites, que de hecho ya se venían aplicando, a las costas procesales. .</p> <p>Así, se mantiene que «la imposición de costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima», pero ahora se precisa que «en primera o única instancia, la parte condenada en costas estará obligada a pagar una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso, por cada uno de los favorecidos por esa condena; a estos solos efectos, las pretensiones de cuantía indeterminada se valorarán en 18 000 euros, salvo que, por razón de la complejidad del asunto, el tribunal disponga razonadamente otra cosa».</p> <p>Nada se dice, en cambio, sobre las costas en el recurso de casación, donde el Tribunal Supremo viene limitándolas, salvo en supuestos excepcionales, a una cuantía de no más de 4000 euros.</p>
<p>Disposición adicional cuarta. Actos y disposiciones de los organismos reguladores que se recurren directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.</p>	<p>Se añaden las actuaciones de la Sección Primera de la Comisión de Propiedad Intelectual en el ejercicio de las funciones de mediación, arbitraje, determinación de tarifas y control previstas en el artículo 194 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. Esta previsión no supone una novedad, sino la incorporación a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la competencia ya reconocida por el Real Decreto 1023/2015, por el que se desarrolla reglamentariamente la composición, organización y ejercicio de funciones de la Sección Primera de la Comisión de Propiedad Intelectual.</p>

Advertencia legal: El contenido de este documento no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

Para más información, consulte nuestra web www.ga-p.com, o diríjase al siguiente e-mail de contacto: info@ga-p.com.