



Asociación de Magistrados especialistas  
de lo Contencioso-Administrativo



# CONGRESO GRANADA

1 y 2 de junio de 2023

### Acto de apertura

**D. Rafael Fernández Montalvo,  
Presidente de la Asociación**

### **Ponencia del Especialista D. Eduardo Calvo Rojas**

*D. Eduardo Calvo, Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otras consideraciones, precisaba que debe valorarse negativamente que el legislador, de forma acrítica, acoja propuestas que responden a determinados intereses de algunas administraciones y reforme la LJCA sin un estudio procesal serio que ocasiona disfunciones importantes, como ocurre con el procedimiento de garantía de unidad de mercado en materia de sujetos legitimados, intervención de terceros y acumulación.*

### **Ponencia del Especialista D. Rafael Toledano Cantero**

*Refería el Ponente D. Rafael Toledano, Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que sería aconsejable la especialización, ya sea orgánica o funcional, de los tributaristas, dadas las especialidades de la materia (predominio del procedimiento, relevancia de la vía económico-administrativa, derecho sancionador) y su importancia tanto cuantitativa como cualitativa. Señalaba, asimismo, que el nuevo recurso de casación ha sido positivo en el ámbito tributario, ya que ha permitido que lleguen al Tribunal Supremo cuestiones que antes no tenían acceso a la casación.*



### **Ponencia de la Especialista D.ª Sandra María González de Lara Mingo**

*D.ª Sandra María González, Letrada Coordinadora del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, área contencioso-administrativo, afirmaba, como introducción, que para abordar los problemas que presenta la ejecución de sentencias en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa debemos empezar recordando que, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la Constitución no solo alcanza a la fase declarativa, sino que comprende también el derecho a obtener la ejecución de lo resuelto en resolución firme,*

*evitando así que se convierta en meras declaraciones sin valor efectivo alguno.*

*Precisaba, asimismo, que el nuevo recurso de casación persigue como finalidad encomendar al Tribunal Supremo la formación de jurisprudencia cuando se estime que presenta interés casacional objetivo, sin embargo, la prevalencia del ius constitutionis (la interpretación objetiva de la ley) sobre el ius litigatoris (la satisfacción de los derechos de los litigantes), no es total. Las resoluciones con forma de auto sólo son recurribles en casación en los limitados supuestos que se enuncian en el artículo 87.1 LJCA, entre los que se encuentran «los autos recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta».*

*En opinión de la Ponente, el acceso a la casación de los autos recaídos en ejecución de sentencia va a verse muy reducido con el nuevo sistema basado en el interés casacional objetivo porque existe un sólido cuerpo jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Precisaba que debemos poner de manifiesto que no cabe incluir en el art. 87.1.c) los recursos de revisión contra la tasación de costas practicada por el Letrado de la Administración de Justicia.*

*Sostenía, igualmente, que uno de los aspectos más problemáticos en el ámbito tributario es el relativo al plazo de ejecución de las sentencias que ordenan la retroacción de actuaciones en materia tributaria, esto es, si deben aplicarse los preceptos de la LJCA o los de la LGT y Reglamentos de desarrollo. Debería preverse en la LJCA la posibilidad de que los juzgados y tribunales suspendan los procedimientos cuando hay pendiente un*

*asunto en casación o una cuestión prejudicial o de inconstitucionalidad.*

*Y debería regularse con mayor detalle la ejecución de sentencia a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha reforzado el ámbito de la ejecución y el control de los tribunales sobre la administración en este ámbito. Pueden generarse auténticos procesos declarativos en esta sede y es materia que tiene difícil acceso a la casación. Por ello, además, debería ser valorada debidamente por el CGPJ en los módulos de productividad, dada la complejidad que puede tener.*

*Sobre la declaración de incumplimiento de sentencia, la Ponente hizo una breve referencia a la cuestión y precisó que la imposibilidad material de ejecución es un concepto jurídico indeterminado y no se contiene una definición al respecto del artículo 105 LJCA; en consecuencia, este concepto ha sido delimitado por la jurisprudencia aludiendo a la sentencia de 21 de junio de 2012 (rec. 4454/2011) en la que se efectúan pronunciamientos significativos al respecto.*

## **Ponencia de la Especialista D.<sup>a</sup> María Abelleira Rodríguez**

*La Magistrada de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Cataluña, D.<sup>a</sup> María Abelleira, subrayaba que el procedimiento abreviado se ha expandido a tantas materias (y tan complejas) que ha desnaturalizado por completo la idea original o la justificación del procedimiento. Deben reforzarse las garantías procesales en el procedimiento abreviado para evitar indefensión (por ejemplo, contestación escrita, mejor regulación de las cuestiones atinentes a la*

*remisión del expediente, la posibilidad de valorar previamente la prueba que debe practicarse para evitar citaciones inútiles, etc.).*

*En el debate posterior, se valoró la posible incorporación de tributaristas a los tribunales penales para un mejor tratamiento, más especializado, de los delitos fiscales (propuesta susceptible de ser extendida a otros delitos con un fuerte componente de derecho administrativo, en los que podrían incorporarse magistrados de lo contencioso-administrativo al tribunal penal).*

## **Ponencia del Especialista D. Ramón Castillo Badal**

*En la ponencia de D. Ramón Castillo Badal, Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se trató el valor probatorio de los informes periciales, con especial atención a la jurisprudencia del TS a propósito del valor de las periciales de la Administración.*

*Se hizo referencia también a los problemas que presentaba, desde la óptica del acceso a la casación, la valoración de la prueba efectuada en sentencia. Destacó el Ponente especialmente dos pronunciamientos del TS en este ámbito. El primero, que recordó que no cabe atribuir, por sí sólo, mayor valor probatorio al informe pericial de la Administración, debiendo ser especialmente cautelosos en cuanto a la relación que el perito tiene con la Administración. El segundo, negando el carácter de pericial cuando el informe basa sus conclusiones en tablas o en datos que pueden ser valoradas por cualquier técnico.*

*Asimismo, aludió el Ponente, por otro lado, a cómo la jurisprudencia exige una especial motivación en aquéllos*

*supuestos en que el perito no acude personalmente a valorar las circunstancias o condiciones del bien inmueble analizado. También se refirió a la problemática de los informes aportados con la contestación a la demanda y la no siempre fácil distinción entre informe pericial y justificación técnica del acto recurrido; cuestión que en la práctica se suele diferir al momento de dictar sentencia.*

*Concluyó su exposición tratando otros temas de interés como la conveniencia de que la actora pida la ratificación del autor del informe pericial de la Administración, a fin, por ejemplo, de indagar la relación o dependencia jerárquica que pudiera tener con la Administración y a la necesidad de ser especialmente rigurosos a la hora de admitir y valorar la prueba pericial garantizando siempre el principio de igualdad de armas entre las partes.*



## **Ponencia de la Especialista D.ª Alicia Ortuño Rodríguez**

D.ª Alicia Ortuño, Magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Baleares, comenzó, al hilo de la exposición de D. Ramón Castillo, advirtiendo de los informes periciales que son realmente una ampliación encubierta del expediente. Siguió, entrando ya en lo que constituía el objeto de su ponencia,

hablando de la necesidad de afrontar la reforma de la LJCA.

Aludió la Ponente a los problemas que se están presentando en relación con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas del COVID-19, o con las múltiples peticiones de fijeza de los funcionarios que se están presentando en los tribunales. D.<sup>a</sup> Alicia Ortuño apostó por el fomento de los sistemas alternativos de resolución de conflictos, una vía quizás no suficientemente explorada.

La Ponente llamó la atención sobre un dato conocido por todos, la sobrecarga en general del TS y de los órganos de la jurisdicción. Y criticó el gran número de desestimaciones presuntas como actos impugnados, lo cual supone una vulneración del principio de buena administración.

Otras cuestiones que se pusieron encima de la mesa, y que ponían igualmente de relieve la necesidad de reformar la LJCA, fueron las siguientes: el art. 128 LJCA y la regla de rehabilitación de los plazos; el art. 60 LJCA y la exigencia de indicar los puntos de hecho; la conveniencia de contemplar las sentencias *in voce* en el procedimiento abreviado; o, en fin, la conveniencia de contemplar mecanismos legales que permitan suspender la tramitación de un asunto cuando existe otro idéntico pendiente de casación.

### **Ponencia del Especialista D. José Guerrero Zaplana**

El Magistrado Especialista de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional D. José Guerrero abordó los problemas que se suscitan en la práctica (especialmente en la AN) en materia de medidas cautelares y asilo. El ponente se

refirió a la existencia, en este ámbito, de criterios divergentes entre el TS y la AN. Expuso la respuesta que se viene dando por la AN, por el TS, y por el TJUE; así como los argumentos en que se basan los diferentes órganos judiciales, con cita también de varias directivas europeas.

D. José Guerrero terminó su exposición, con apoyo en pronunciamientos del TS, advirtiendo del uso fraudulento, en no pocas ocasiones, de los procedimientos de asilo.



### **Ponencia del Especialista D. José Ramón Chaves García**

*El Especialista de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del TSJ de Asturias nos habló de las fronteras conflictivas de la Jurisdicción. Un tema árido, pero que supo hacer ameno con una batería de ejemplos prácticos en los se aprecian las fricciones que a veces se dan entre nuestra jurisdicción y las restantes.*

*Así, los actos preparatorios del ingreso de personal laboral; los falsos autónomos; las bajas de la Seguridad Social; la OEPM; el suministro de aguas potables; el cese de directivos de entes públicos; los daños en vía pública; o la denegación de la legalización del matrimonio en el consulado. Conflictos que traen causa de una parcelación, no siempre sencilla, de la jurisdicción.*

## **Ponencia del Especialista D. Juan Pedro Quintana Carretero**

*D. Juan Pedro Quintana, Presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Madrid, trasladó a los asistentes unas interesantes ideas sobre dos temas diferenciados. Primero, la litigiosidad en masa y medidas para evitarla y después la inteligencia artificial.*

### *Litigiosidad en masa y medidas frente a ella.*

*Refirió el Ponente que el primer remedio que se arbitró para evitar el colapso de las Salas era el del “pleito testigo” que entiende que ha fracasado. Con cita del jurista Santa María Pastor, refirió el ponente que el pleito testigo ha fracasado por la desconfianza de jueces y en especial de los letrados que ven como su pleito queda en manos de otro abogado que no consideran mejor que ellos mismos. Para evitar ese colapso se proponen algunas medidas como son:*

*-Comisiones independientes administrativas (en especial en materia de personal).*

*-Traer a la Jurisdicción Contenciosa el Procedimiento de la Jurisdicción Social de Conflictos Colectivos.*

*Abordaba el ponente el problema y la necesidad de garantizar la eficacia en el desempeño de la jurisdicción, aspecto que considera olvidado y poco estudiado en el*

*ámbito jurisdiccional. A fin de garantizar esa eficacia, propone una serie de medidas que considera tienen especial sentido en Salas de lo Contencioso Administrativo de Tribunales grandes, como el de Madrid u otras semejantes.*

*Las medidas que propone para alcanzar esa eficacia -una vez se comprueba que el sistema de repartir asuntos de forma numérica y por fecha de entrada es insuficiente- son las que siguen:*

*-Examinar y valorar el caso concreto atendiendo a la materia y complejidad.*

*-Señalar de forma conjunta asuntos semejantes para dar mejor respuesta.*

*- Elaboración de fundamentos jurídicos por todos los compañeros para resolver la controversia abordada, fundamentos que son actualizables de forma conjunta.*

*-Incorporación de borradores previos a la deliberación.*

*-Secciones de apoyo integradas por Magistrados del propio Tribunal con interés en conocer de otras materias.*

*-Gabinetes Técnicos en las Salas que por desgracia ha quedado aparcado tras la Ley de Eficiencia Procesal.*

### *Inteligencia artificial.*

*En este tema, D. Juan Pedro Quintana comenzaba su exposición aludiendo a la necesidad de acabar con el ruido y el sesgo en la toma de decisiones por parte de los Tribunales. Define el ruido como la diversidad de decisión sin justificación y dentro de la cual, puede estar el sesgo en la toma de decisiones. Aludió a la existencia de estudios en EE. UU en los años 70 con vistas a analizar en el ámbito judicial la existencia de ruido y sesgo constatándose la existencia del mismo toda vez que para casos absolutamente iguales, llegaron a*

*plantearse soluciones absolutamente dispares, lo que se conoció como una situación de “ley sin orden”. Para evitar el ruido y el sesgo en la toma de decisiones, considera indispensable auditar el desempeño de la función jurisdiccional y esto no se hace. Con vistas a reducir estas patologías, entra en juego la Inteligencia artificial, que define como la información tratada con criterios algorítmicos. Dentro de la inteligencia artificial, destacan dos formas de desempeño de la misma, Deep learning en la que es el hombre quien introduce datos a la maquina y Machine learning en la que la maquina aprende de su propia experiencia. Este último, tiene la dificultad de conocer las razones por las que el ordenador alcanzó una determinada solución lo que podría afectar a la motivación de las resoluciones judiciales.*

*Si bien, la Inteligencia artificial podría reducir el ruido y el sesgo, cuenta con el problema de trasladar a lo matemático aspectos jurídicos y el consiguiente perjuicio a la hora de motivar nuestras resoluciones.*

*Terminaba señalando que, aunque parezca que esto está lejano, ya hay aplicaciones de diversa índole en todo el mundo. No solo existe un proyecto en el Ministerio de Justicia sobre inteligencia artificial para el ámbito de los juicios monitorios, señala otros muchos con diferentes objetos tanto en China (acusaciones penales sencillas), Holanda (procesos de divorcio), Reino Unido y Estados Unidos (de muy diversa índole, en especial en el sector del Derecho privado).*

*Entiende que la Inteligencia Artificial va a acabar siendo una herramienta que aplicaremos pero que para evitar la pérdida de facultades cognitivas por parte del Juez debe ser aplicada en tareas sencillas y reiterativas, y siempre como instrumento junto con otros a utilizar.*

*Propuso, finalmente, que la Asociación se centre y esté pendiente del avance de estas materias.*



## **Ponencia del Abogado del Estado D. Fernando Bertrán Girón**

*El ponente realizó un repaso de la aplicación de las nuevas tecnologías, notificaciones y expediente electrónico a lo largo del tiempo para terminar entendiendo que hay falta de sincronía entre la Administración de justicia y la Administración pública lo que repercute en retrasos y funcionamientos no deseados.*

*-Comienza refiriéndose al año 2003, respecto del que directamente señala que no había nada, existiendo, en esencia un procedimiento en papel.*

*- En el año 2010, se incorporó por la Administración pública en especial en Hacienda el expediente electrónico, pero frente a ello, en Justicia, no se hacía nada. Eso provocaba una diferente forma de trabajar interna de la Administración frente a la posterior en el ámbito judicial.*

*- En el año 2016, entrada en vigor la Ley 39/2015, todavía había Salas de España en las que se seguía usando el CD para remitir el expediente administrativo. Frente a una Administración en la que ya existía plenamente el conocido como “papel cero”, los Tribunales de justicia se encontraban desfasados.*

*Propone el Ponente la necesidad de un sistema informático único, un único expediente digital y no solo uno por Comunidad Autónoma.*

*En cuanto al futuro, se refiere a la situación de los 308 Abogados del Estado que hay. Para evitar el colapso entiende necesaria la especialización de los Abogados del Estado por materias, lo que ahonda un poco en lo dicho en otras conferencias del día de hoy por ejemplo en materia tributaria. Ya en la Abogacía del Estado, el RD 1012/2022 prevé la especialización, aunque desde su punto de vista, este sistema duro debe partir de un sistema de acceso duro y por oposición, lo que considera una autentica línea roja en lo que al acceso a la Abogacía del Estado se refiere. En materia de inteligencia artificial requiere que en el ámbito de la Abogacía del Estado se trabaje en los siguientes tres ámbitos.*

*- Un robot que acepte escritos.*

*- Un robot que distribuya el trabajo por criterios preestablecidos.*

*- Un robot que haga el modelo del escrito sobre el que trabajar.*



## **Ponencia de D. Antonio Luis Fernández Mallol. Letrado jefe de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

*El Ponente, tras agradecer a la Asociación la invitación al Congreso, precisaba que en lo que a la utilización de medios informáticos se refiere, ya en Andalucía hay robots que tramitan expedientes completos, lo que va a provocar que a no mucho tardar lo que se revise sea el funcionamiento de la Administración a través de un robot. Refirió, en términos resumidos, que la Administración está excesivamente burocratizada lo que provoca retrasos que son indeseados, cita por ejemplo la figura del allanamiento, que considera desaparecida.*

## **Ponencia del Especialista D. Rafael Fernández Valverde sobre el recurso de casación**

*El ex Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, D. Rafael Fernández Valverde, en la primera de las intervenciones comenzó señalando que existen datos suficientes para hacer una*

*valoración sobre el modelo de recurso de casación de 2015. Indica el ponente que los criterios se han objetivado.*

*Asimismo, aludía a dos problemas:*

*(i) De un lado, la providencia de inadmisión por cuanto se da la imposibilidad de conocer el contenido del escrito de preparación. Posible solución: elaboración de un informe ejecutivo sobre el planteamiento del recurso.*

*(ii) De otro lado, el problema de la doble instancia: para completar el recurso de casación se requiere una autentica doble instancia (doctrina Saquetti). Para que la casación funcione correctamente sería conveniente que al Tribunal Supremo llegaran dos sentencias de manera que si existiesen sentencias contradictorias resultaría razonable la admisión del recurso.*

*Refirió el Ponente que resulta imprescindible una regulación de la casación autonómica y un mejor encorsetamiento con la casación estatal. Se propone una reforma legislativa en este sentido.*

*Destacó la función relevante del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo. Y subrayó que hay que partir de la realidad específica y reflexionar sobre una idea: no se puede inadmitir el recurso de casación por el simple hecho de que se discutan los elementos fácticos.*

## **Ponencia del Especialista D. Juan José Carbonero Redondo**

*D. Juan José Carbonero, Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Aragón y vocal de la Junta Directiva de nuestra Asociación, comenzó destacando que la jurisdicción Contencioso Administrativa presenta descompensación*

*entre las instancias: el 70% son sentencias de primera instancia. Dicha descompensación no se pone de relieve para el legislador. Apunta la necesidad de la generalización de la segunda instancia pues no tiene sentido que no exista una verdadera doble instancia en la jurisdicción Contencioso Administrativa. Asimismo, se incide en que la reforma de la casación agrava los problemas de la apelación. La apelación actual no contribuye a la efectividad del principio de igualdad jurídica.*

*Aludió el Ponente a la idea de que es necesaria una generalización de la segunda instancia; se propone una modificación en los criterios de competencia. Señalaba que la disgregación en la interpretación de la ley lo que favorece es que sea el legislador el que tenga en su mano el “hacer derecho” y ello puede, a su vez, favorecer los intereses de la administración. Finalmente, se refirió al concepto de “interés apelacional”: que las resoluciones puedan afectar a una generalidad de personas.*

## **Ponencia del Especialista D. Jesús María Chamorro González sobre el recurso de casación autonómico**

*D. Jesús María Chamorro es Presidente del TSJ de Asturias desde el año 2019. El Ponente comenzó resaltando*

*ciertas ideas generales sobre la casación autonómica. Indicó que parece que la reforma de 2015 se olvidó del recurso de casación autonómico aunque indica el ponente que no se olvidó la Sala Tercera que fue la que puso los mimbres. El problema fundamental es de organización y de diseño de dicho recurso y en las comunidades autónomas uniprovinciales ello se acentúa.*

*En opinión del Ponente, hay un solo recurso de casación con dos modalidades. El ámbito objetivo del recurso de casación "se queda corto" para el recurso casación autonómico: se limita mucho el recurso. Ejemplo: el derecho tributario es casi todo estatal. Habría que ampliar el ámbito objetivo de las resoluciones impugnables en casación autonómica.*

*Subrayó que existe una desigualdad en la aplicación de la norma por la desigualdad de criterios en los TSJ. Y que también se dan problemas en los motivos del recurso: hay que acudir al art. 88 LJCA lo que genera disfunciones. Hay motivos que no resultan aplicables a la casación autonómica.*

*Igualmente, destacó la problemática en el ensamblaje entre casación estatal y autonómica: es difícil deslindar cuando existe una exclusiva interpretación de derecho autonómico o solo se aplica el derecho estatal.*

*Por su parte, en el caso de los recursos simultáneos tampoco dice nada el legislador sobre qué recurso debe prevalecer cuando se articulan ambos recursos (estatal y autonómico) simultáneamente. Y sobre ello, existen pronunciamientos contradictorios en los*

*distintos TSJ. Debe hacerse un esfuerzo por ver la jurisdicción desde la perspectiva del ciudadano: fundamental la doble instancia. Generar fiabilidad, seguridad jurídica y confianza para el ciudadano.*

*Según el Ponente, es necesario que el legislador proceda a aclarar el modelo casacional que quiere para el sistema de justicia administrativa en lo que al derecho autonómico se refiere. La falta de previsión puede calificarse de completa y por tanto de la definición de modelo inexistente. Han de concretarse las relaciones de la planta y organización jurisdiccional con la naturaleza procesal del de recurso, las resoluciones recurribles, la configuración del órgano decisor, entre otras muchas. Aunque la Constitución configure en su artículo 152 a los Tribunales Superiores de Justicia como órganos judiciales que culminan la organización judicial en el ámbito de las CC.AA, sin duda esta reforma no se comparece de esta previsión, dejando en una situación bastante precaria el sistema de unificación de doctrina en el ámbito del derecho autonómico.*



## CLAUSURA

En el acto de clausura fue un honor contar con la presencia de **D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez**, Catedrático de Derecho Administrativo.

## AGRADECIMIENTOS

Trasladamos desde la Asociación nuestro agradecimiento a los especialistas que intervinieron directamente en la **organización del Congreso** pues gracias a su esfuerzo pudimos disfrutar de un inolvidable encuentro en la ciudad de Granada. Agradecimientos, en especial, a:

**D. Miguel Pedro Pardo Castillo**

**D. Luis Ángel Gollonet Teruel**

**D.ª María Prendes Valle**

**D.ª Guillermina Yanguas Montero.**

**D. Juan José Carbonero Redondo.**

Damos las gracias al Excelentísimo Sr. Presidente del TSJ de Andalucía por permitirnos usar la digna sede de la **Real Chancillería de Granada** como lugar de celebración de las jornadas.

Y el principal agradecimiento se dirige a **todos los especialistas asistentes y, en general, a todos los asociados de AMECA** por impulsar este proyecto asociativo.