

La defensa de las administraciones locales en pleito

1. Comparecencia y representación de las administraciones locales.
 - 1.1. Requerimientos previos. 1.2. Legitimación y emplazamiento. 1.3. Régimen de presencia en sala.
2. Estrategias jurídicas.
 - 2.1. El contexto de las decisiones jurídicas. 2.1.1. Planteamiento general. 2.1.2. El tiempo como factor de cálculo. 2.1.3. La importancia de los hechos. 2.2. Estrategias en el pleito. 2.2.1. Elección de acciones. 2.2.2. Iniciativas en el transcurso del pleito. 2.2.3. Actuaciones paralelas durante el proceso. 2.2.4. La respuesta a la demanda.

Eduard Paricio Rallo
Magistrado

Esta conferencia está pensada en términos poco tradicionales. En efecto, junto con materiales que se tratan desde una perspectiva jurídico-material, como los aspectos de comparecencia y representación de las administraciones locales ante los órganos jurisdiccionales, se abordan otras cuestiones que normalmente no son objeto de tratamiento, como sucede con las estrategias que las partes en general y las administraciones locales en particular adoptan –o tendrían que adoptar– al enfocar el conflicto judicial y al desplegar el proceso.

La sesión no pretende tener un carácter exhaustivo, ni tan sólo sistemático: solamente se trata de sugerir un marco de reflexión sobre temas que habitualmente no son objeto de estudio aplicado, un marco que ayude a construir un estilo propio.

1. Comparecencia y representación de las administraciones locales

1.1. Requerimientos previos

La defensa de las resoluciones administrativas y de los derechos de las administraciones no es algo disponible, como sucede en el ámbito privado. No rige en el ámbito público el principio de la autonomía de la voluntad. Las administraciones tienen la obligación indisponible de perseguir y defender el interés público, y si se parte del axioma de que la resolución administrativa encarna este interés público, la Administración no puede dejar de defenderse ante una impugnación judicial, porque esto equivaldría a una renuncia de la competencia.

Éste es el planteamiento del artículo 68 de la Ley de bases del régimen local y del artículo 175 del texto refundido de la Ley municipal y del régimen local de Cataluña: “Los entes locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para defender sus bienes y derechos.”

Desde un punto de vista orgánico, los artículos 22.2.j) y 21.1.k) de la LRBRL atribuyen la defensa en juicio de las administraciones locales al Pleno y al alcalde en el ámbito de sus respectivas materias, sin perjuicio de que el alcalde pueda asumir la competencia del Pleno en caso de urgencia. Esta competencia orgánica alcanza tanto al ejercicio de acciones como la defensa ante recursos interpuestos contra la actividad administrativa.

El acuerdo requiere un dictamen previo del secretario general de la corporación, asesoría jurídica, o de un letrado (artículo 54.3 del TRRL). Cabe tener en cuenta, sin embargo, que este precepto sólo impone el dictamen previo para el ejercicio de acciones, es decir, para la interposición de recursos jurisdiccionales en posición de recurrente, de manera que en sus términos literales no parece requerir el informe jurídico en los casos en los que se trata simplemente de defender a la Administración ante impugnaciones ajenas. En este sen-

tido, si como ha manifestado la jurisprudencia el dictamen tiene el sentido de evitar que las administraciones locales interpongan recursos de manera gratuita, no parece que esta precaución sea necesaria cuando se trata meramente de defender una resolución administrativa que disfruta de presunción de legalidad.

La jurisprudencia ha sido vacilante respecto de este requerimiento. La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2002 (ED 2002/65150) insiste en la necesidad de autorización del Pleno para interponer acciones judiciales en materias de su competencia y también en la necesidad del informe del secretario, aunque la ausencia de este requerimiento es subsanable en el transcurso del proceso de acuerdo con el principio de los artículos 45.3 y 138 de la LJCA y del artículo 11.3 de la LOPJ.

Por su parte, la STS de 25 de mayo de 2001 (ED 2001/32957) dispone respecto de la subsanabilidad de la ausencia del informe jurídico previo lo siguiente:

“[...] la jurisprudencia de esta sala ha venido matizando el requisito formal de acreditar la previa emisión del dictamen del letrado para el acuerdo del ejercicio de acciones por las corporaciones locales, estableciendo que la sola falta de presentación inicial no es causa de inadmisión del recurso contencioso administrativo, pudiendo subsanarse en cualquier momento, incluso de forma convalidante; que no es imprescindible cuando se trata de procesos a los que es traída la corporación en concepto de demandada o recurrida; que sólo ha de producirse en el ejercicio inicial de las acciones y no para los sucesivos recursos o instancias; que el informe o dictamen puede incluso formularse in voce, etc., pero lo que no ha dicho la jurisprudencia ni podía hacerlo –como finalmente no tiene más remedio que reconocer la recurrente– es que dicho requisito formal no sea ya exigible.”

“En efecto, la necesidad de una previa opinión experta en Derecho para la adopción de acuerdos de las corporaciones locales, sobre el ejercicio de acciones, para la que se dan amplias facilidades (puede prestarla el secretario del ayuntamiento, los servicios jurídicos de asesoramiento municipal, cuando existen y en defecto de ambos, cualquier letrado), tiene por finalidad –aunque no sea vinculante– hacer más difícil que un órgano administrativo inicie un pleito irreflexivamente o sin conocimiento de lo que son sus derechos, el modo de ejercitarlos y las razonables posibilidades de obtener una respuesta favorable.”

1.2. Legitimación y emplazamiento

Legitimación

La legitimación de la Administración como demandada es automática en los términos del artículo 21.1.a) de la LJCA.

Por lo que se refiere a la condición de demandante, la legitimación de las entidades locales queda reconocida en el artículo 19.1.e) de la LJCA en relación con las resoluciones de otras administraciones públicas que afecten al ámbito de su autonomía. A parte, cabe tener en cuenta la legitimación general por interés legítimo del apartado 1.a), con la condición de que en este punto prima el principio *pro actione* que ha abonado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a propósito de las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. A parte, el Tribunal Supremo ha admitido la legitimación municipal para defender no ya al Ayuntamiento en tanto que institución, sino los derechos colectivos de los vecinos en su calidad de consumidores y usuarios [STS de 1 de julio de 1985 (Aranzadi 3598/1985)].

Un aspecto interesante sobre la legitimación, aunque no referido a la posición procesal de las administraciones locales, es la admisibilidad de la legitimación de la Administración del Estado para impugnar resoluciones municipales. La cuestión se plantea en relación con los recursos que la Delegación del Gobierno interpone contra las resoluciones referidas a la jornada de los funcionarios locales, los aumentos retributivos o otras materias en que eventualmente se pueda haber infringido la legislación estatal. La duda surge respecto de la necesidad de que el Estado acredite no ya un simple interés a la legitimidad, sino una legitimación específica derivada de la presencia de un interés directo en la materia. En este punto, tanto la LJCA [artículo 19.1c)], como la LBRL (artículos 65, 66 y 67) someten la legitimación estatal a la presencia de un derecho o interés legítimo o al hecho de actuar en el ámbito de sus competencias. Cabe recordar que si bien el Estado tiene competencias básicas en materia de régimen jurídico de las administraciones locales, las competencias ejecutivas quedan atribuidas a la Generalidad de Cataluña, y el ejercicio del control de legalidad de las administraciones locales en relación con la legislación –sea estatal o autonómica– es una función ejecutiva. Así, pues, la defensa de la legalidad en relación con las resoluciones municipales podría quedar limitada bien al Ministerio Fiscal en cumplimiento de sus funciones constitucionales, bien a la Administración de la Generalidad en tanto que titular de la competencia ejecutiva en materia del régimen local, y sólo a la Administración del Estado en el caso de que la actuación municipal haya afectado a una competencia ejecutiva estatal.

Sin embargo, la jurisprudencia del TSJC ha tenido ocasión de tratar esta cuestión y ha admitido plenamente la legitimación estatal para impugnar acuerdos locales tanto en un caso que afectaba a competencias exclusivas del Estado como la referidas a explosivos (TSJC, Sección 3.ª, Sentencia de 10 de mayo de 2002, ED 2002/55992), como en un caso referido a la impugnación

de un acuerdo de selección de funcionarios que infringía los límites de ampliación de plantillas que impone la Ley de presupuestos del Estado (TSJC, Sección 4.ª, Sentencia de 28 de mayo de 2001). En esta última sentencia, el Tribunal entiende que efectivamente no es suficiente el mero interés a la legalidad para legitimar al Estado, pero en este caso se constató una competencia estatal comprometida, que es la competencia de control del gasto público en materia de personal.

Emplazamiento

El emplazamiento a la Administración se entiende hecho por la reclamación del expediente administrativo (artículo 50 de la LJCA), y al mismo tiempo el ente local se entiende personado con el envío del mismo. Por tanto, la ley marca una diferencia entre la personación formal y la personación material, aunque la primera es válida a todos los efectos procesales.

Si la Administración no comparece ni formalmente ni materialmente, le corresponde la declaración de rebelde (artículo 496 de la LECi), que significa la tramitación del proceso en ausencia de la Administración y la notificación exclusivamente de la declaración de rebelde y de la sentencia definitiva. La posición de rebelde no equivale, sin embargo, a la del allanamiento o a la aceptación de los hechos de la demanda (artículo 496.2 de la LECi). En este punto es evidente una cierta contradicción entre el hecho que el proceso se tramite normalmente aunque una de las partes esté ausente, y el planteamiento del artículo 33 de la LJCA, que obliga al órgano jurisdiccional a resolver en el marco de los motivos y las pretensiones expresadas por las partes, y es así que si la Administración no contesta a la demanda, no hay motivos de oposición ni pretensión desestimatoria que pueda atender el órgano jurisdiccional. Así, pues, en este punto el órgano judicial tiene que alcanzar una posición subjetiva deduciendo una defensa hipotética de la Administración para resolver después objetivamente.

En el ámbito local hay que tener en cuenta, sin embargo, que el artículo 54.4 de la LJCA dispone que en los casos en que la Administración no haya remitido el expediente se le tiene que trasladar igualmente la demanda a los efectos de su personación o contestación, lo cual representa una excepción al régimen del artículo 54.1, según el cual no se admitirá la respuesta a la demanda sin aportar el expediente administrativo.

Necesidad de abogado y procurador. Virtualidad

Las funciones del abogado están definidas en el artículo 542 de la LOPJ, y consisten en “la dirección y defensa de las partes en los procesos y el asesoramiento o consejo jurídico”. Las funciones del procurador consisten en la “representación de las partes en los procesos” (artículo 543 de la LOPJ), unas funciones de escasa utilidad en el contencioso-administrativo teniendo

en cuenta la poca actividad probatoria –que, por otra parte, la busca y la proporciona usualmente o bien el órgano jurisdiccional o bien el propio abogado–, y la falta de actividad de los representantes procesales en ejecución de sentencia, ya que ésta corresponde a la Administración pública.

En términos generales, el artículo 23 de la LJCA, apartados 1 y 2, imponen la necesidad de un procurador para actuar ante órganos colegiados; es decir, ante el Tribunal Superior de Justicia, la Audiencia Nacional o el Tribunal Supremo. Así, pues, no hace falta un procurador en el recurso que se substancia ante los jueces contenciosos-administrativos y hay que entender que tampoco hace falta un procurador en la preparación del recurso de apelación ante el juzgado ni tampoco después si no hay prueba o conclusiones ante el TSJC, ya que no hay propiamente actuación ante el órgano colegiado, a pesar de tramitarse la apelación.

Cabe entender que en este punto no resulta de aplicación la posibilidad prevista en los artículos 23 y 31 de la LECi de prescindir de abogado y procurador en los procedimientos verbales de cuantía inferior a 150.000 pesetas, ya que en este punto la Ley jurisdiccional tiene un tratamiento propio que es el que se ha mencionado.

El régimen de representación de las administraciones públicas es, sin embargo, diferente del general. En efecto, el artículo 224 de la LJCA remite este régimen a la LOPJ, cuyo artículo 551.3 dispone que tanto la representación como la defensa de los entes locales podrá ser asumida por los letrados que sirvan en los servicios jurídicos propios (servicios que se han de entender en sentido amplio), a no ser que se designe a un abogado colegiado que los represente y defienda. Así, pues, se puede mantener perfectamente que las administraciones públicas no requieran un procurador ni tan sólo en las actuaciones ante un órgano colegiado. En este punto, el Tribunal Supremo había exigido en su momento la necesidad de un procurador por parte de las comunidades autónomas y administraciones locales para la comparecencia en los recursos de casación (auto del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 1994), pero esta interpretación quedaba ligada a la concreta regulación del recurso de casación a la Ley jurisdiccional de 1956, y el caso es que la actual Ley jurisdiccional no menciona ninguna particularidad en relación con el régimen de representación en este recurso (artículos 90 y 92.3).

A parte, cabe remarcar que en la nueva redacción del artículo 551.3 de la LOPJ introducida por la Ley orgánica 19/2003 se admite la posibilidad de que el abogado del Estado asuma la defensa de las entidades locales, circunstancia que queda sometida inicialmente a la firma de un convenio de colaboración (Real decreto 997/2003).

1.3. Régimen de presencia en sala

Inicialmente, el uso de toga sólo está previsto para abogados y procuradores (artículo 1187 de la LOPJ). En el conflicto que en su momento plantearon los graduados sociales sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional puso de manifiesto que la toga, que es “un instrumento puesto al servicio de la dignificación del acto procesal y, en general de la función judicial”, se tiene que entender como un símbolo referido a los licenciados en Derecho (STC 2/1995), lo que abre la posibilidad de extenderla a funcionarios municipales no abogados.

Respecto a la situación en estratos, no hay una diferencia entre los profesionales a partir de la actual LOPJ (artículo 187.2).

En relación con la actuación en pleito de los letrados o defensores en procedimientos judiciales cabe mencionar el régimen establecido en el Estatuto general de la Abogacía (Real decreto 658/2001), que remarca las obligaciones “la probidad, lealtad y veracidad en cuanto al fondo de sus declaraciones o manifestaciones y el respeto en cuanto a la forma de su intervención” (artículo 36), y las obligaciones respecto a la indumentaria y protocolo previstas en el artículo 37:

“1. Los abogados comparecerán ante los tribunales vistiendo toga y, potestativamente birrete, sin distintivos de ninguna clase, salvo el colegial y adecuarán su indumentaria a la dignidad y prestigio de a toga que visten y al respeto a la justicia.

“2. Los abogados no estarán obligados a descubrirse más que a la entrada y salida de las salas a que concurren para las vistas y en el momento de solicitar la venia para informar.”

Finalmente, cabe remarcar la obligación general de guardar respeto (artículo 553 de la LOPJ y artículo 186 de la LECi).

2. Estrategias jurídicas

2.1. El contexto de las decisiones jurídicas

2.1.1. Planteamiento general

El Derecho es una ciencia especulativa. Su lógica interna no funciona en los términos de un silogismo exacto en el que, una vez dada la premisa mayor –la norma– y la premisa menor –el supuesto de hecho en cuestión–, el resultado o la consecuencia jurídica sea algo mecánico, por mera subsunción de los hechos en la norma. Ésta es una ilusión del racionalismo cartesiano que se ha demostrado imposible ante un cuerpo social sumamente inestable y a menudo imprevisible. El ejercicio del Derecho no es exacto, es esencialmente convicción, seducción, retórica. A cada conflicto se le pueden encontrar varias soluciones válidas. Es esta circunstancia la que explica las contradicciones que solemos encon-

trar en las actuaciones administrativas y en la jurisprudencia.

A esta situación se añade en nuestro caso que el Derecho público está sometido a una progresión vertiginosa. La rápida sucesión legislativa, el remiendo normativo puntual y coyuntural, la abundancia de pronunciamientos jurisprudenciales novedosos, la variedad de materias o ramas del Derecho administrativo y su densidad son factores que dificultan la consecución de uno de los hitos del Derecho, que es su sencillez y estabilidad. Por ahora, los sujetos del Derecho público tienen razones para desconfiar de un Estado de derecho que no siempre les puede avanzar cuál será la última palabra en un conflicto jurídico, al menos con el mismo grado de seguridad que en otras ramas como el Derecho civil o social.

Así, pues, los juristas especializados en Derecho público nos tenemos que mover necesariamente en un contexto variable, contradictorio y difícilmente aprehensible.

En esta situación, lo que se puede pedir son posicionamientos y construcciones jurídicas no ya exactos, sino meramente plausibles, como señala el profesor Alejandro Nieto. No podemos avanzar con seguridad cuál será el resultado del conflicto una vez pronunciada la sentencia definitiva, pero un enfoque adecuado y una construcción argumental plausible es la mejor forma –la única forma– de aproximarse al éxito final.

Una de las cuestiones que surge en esta situación es la necesidad de redefinir el paradigma de lo jurídico dentro de la Administración. Es perceptible en este sentido un cambio que se ha ido imponiendo en las dos últimas décadas, en las que hemos pasado de una situación en la que el planteamiento jurídico era absolutamente determinante en la toma de decisiones administrativas, a una situación de relativización del factor jurídico. Varios factores han incidido en este fenómeno, desde la falta de respuesta judicial inmediata de la acción administrativa antijurídica, hasta la irrupción de una nueva cultura gerencialista que ha estigmatizado los planteamientos jurídicos y burocráticos en general, planteamientos que se han identificado como la causa del funcionamiento no eficaz del aparato administrativo.

Sin embargo, el comportamiento jurídico es, en primer lugar y por encima de todo, el único comportamiento político aceptable. En efecto, cuando se cuestiona la aplicación de los requerimientos que impone la Ley de contratos, se olvida una obviedad: que esta ley no es un invento gratuito de los burócratas sino voluntad de los ciudadanos expresada en una ley parlamentaria. Por otra parte, el factor de eficacia inmediata se enfrenta aquí no a un comportamiento burocrático de origen irracional, sino a factores políticos y éticos como la transparencia, el control de la corrupción, la igualdad

de trato de los contratista, incluso al acierto en la elección del mejor contrato más eficaz.

Sea como sea, la cuestión es que incluso desde un punto de vista estrictamente managerial, hay que prestar mucha atención a los planteamientos jurídicos. El costo de los fracasos judiciales suele ser muy alto y no sólo en términos de autoridad sino también en términos estrictamente económicos. Es suficiente con fijarse en cuál es el costo acumulado de las sentencias contrarias al cabo del año para una Administración de dimensión media, el volumen de los recursos económicos que representan las de dimensión media, el volumen de los recursos económicos que representan las sentencias perdidas.

Por tanto, es necesario que dentro de la organización administrativa se reflexione sobre la estrategia jurídica; que se incorpore conscientemente el componente jurídico al sistema de producción de resoluciones y servicios públicos. Por otra parte, hay que meditar cuál es esta política jurídica, en el bien entendido de que nada puede garantizar –como ya se ha dicho– un resultado seguro. Así, pues, las estrategias se tendrán que dirigir a un objetivo más modesto, que es el de minimizar la cantidad y el costo –en términos económicos y de autoridad– de los fracasos judiciales.

Es evidente que en esta línea los planteamientos se tienen que orientar en direcciones bien diversas. En relación con el diseño de la actividad administrativa, cabe pensar cómo se incorporan las precauciones jurídicas necesarias en los procesos de toma de decisiones, cómo se asumen los riesgos para minimizar la posibilidad de fracaso o los efectos de este fracaso. El otro aspecto esencial en esta mirada introspectiva que se tiene que plantear la Administración es la defensa en pleito de la corporación, y aquí estriba el objeto de esta intervención.

2.1.2. El tiempo como factor de cálculo

El Derecho es esencialmente conflicto en la visión clásica de Lhering, y uno de los primeros factores de decisión que cabe abordar ante la perspectiva de un conflicto jurídico es el tiempo que costará llegar a la solución. La elección se plantea entre el largo plazo –que acostumbra a ser la alternativa que elige conscientemente o inconscientemente la Administración– y la solución inmediata o a corto plazo. Pues bien, tradicionalmente el proceso jurídico largo ha beneficiado objetivamente a la Administración, y ésta ha sido normalmente la opción administrativa ante la alternativa de una solución pactada y extra-judicial. La regla de ejecución inmediata de la resolución impugnada, el régimen jurídico de los intereses de demora, y el mismo hecho de colocar ante el órgano jurisdiccional una situación consolidada hace ya años, son factores que favorecen la elección de la solución judicial de los conflictos.

Ahora bien, cabe tener en cuenta que la aparición de una sentencia contraria al cabo del tiempo provoca también graves dificultades a la Administración en la medida en que le impide reaccionar. Así sucede en supuestos como el error de identificación del sujeto pasivo tributario o en la liquidación del tributo, cuando la sentencia se emite una vez pasado el plazo de prescripción de la acción para liquidar, y ya no es posible una nueva liquidación de acuerdo con la sentencia. En el mismo sentido, la declaración de caducidad del procedimiento o la anulación de la resolución por razones formales cuando, por prescripción de la acción, ya no es posible instruir uno nuevo.

Los intereses

Otro factor a tener en cuenta cuando se trata de la duración del conflicto es el régimen de los intereses, un régimen que inicialmente favorece mucho a la Administración, aunque esto está evolucionando rápidamente.

En el ámbito administrativo, el régimen de los intereses viene definido en la Ley general presupuestaria de forma radicalmente dispar según si se trata de intereses a favor de la Administración o bien intereses a favor del ciudadano. En el primer caso, el artículo 36 (artículo 17 de la Ley 47/2003) determina que el *dies a quo* del cómputo de intereses es el mismo en que vence la deuda; es decir, el momento en que éste resulta susceptible de reclamación. Contrariamente, cuando la deuda se establece a favor del ciudadano, el artículo 45 (artículo 24 de la Ley 47/2003) establece la meritación de intereses a partir del momento el afectado los reclame una vez pasado el período de tres meses desde la notificación de la resolución judicial o administrativa que reconoce la deuda.

Este régimen desigual y tan favorable a la Administración no encuentra fundamento en ningún interés público específico. Por esto, el Tribunal Constitucional se ha planteado su admisibilidad jurídica. En este sentido, la Sentencia de 15 de septiembre de 1997 (STC 141/1997) establece que la tutela judicial efectiva requiere que la sentencia “conduzca al reestablecimiento pleno del derecho del actor hasta la *restitutio in integrum*, cuya función cumplen los intereses de demora”. En este sentido el Tribunal Constitucional entiende “que interpretando el artículo 45 de la Ley general presupuestaria en su aspecto temporal del *dies a quo* para el pago de los intereses a los contribuyentes [...] son equiparables por exigencia del artículo 14 de la CE, la posición de los contribuyentes frente a la hacienda pública a la de ésta como acreedora”. En esta línea, se entiende que la equiparación en la posición jurídica de ambas partes es “una exigencia material de la justicia”, de forma que “una vez perfeccionada la relación jurídica, cualesquiera que fuera la naturaleza pública o privada y su origen o fuente [...] la hacienda es ya uno de sus suje-

tos activo o pasivo, sin una posición preeminente ni prerrogativa exorbitante alguna”.

Ciertamente, la sentencia referida acaba anulando el trato diferente y privilegiado que la Administración tenía en el artículo 921 de la vieja Ley d'enjuiciamiento civil respecto a la acreditación de los intereses, ya que aquél era el precepto en relación con el cual se planteó la cuestión de constitucionalidad. Pero no es menos cierto que la argumentación es en sus propios términos aplicable al juego de los artículos 36 y 45 de la Ley general presupuestaria (actualmente, artículos 17 y 24).

A parte de las peculiaridades del régimen administrativo de los intereses –que, como se ha visto, ha quedado reconducido a una situación de igualdad de las partes–, el ordenamiento común establece dos requisitos diferentes: uno, referido a los intereses por demora procesal –artículo 576 de la LECi y 106 de la LJCA–, que establece la meritación de los intereses de forma automática y sin necesidad de pretensión específica formulada en el planteamiento del proceso, y un régimen de intereses cuya función no es ya la de dar apoyo al cumplimiento de la sentencia, sino al mero mantenimiento del valor de la deuda. Éste es el régimen establecido en el artículo 1108 de la Código civil, que reconoce el derecho del creditor al interés pactado o en su defecto al interés legal contado desde el mismo momento de la meritación. La procedencia de este último interés venía tradicionalmente establecida sobre la base de que la deuda estuviera vencida, líquida y exigible. No obstante, recientemente tanto la jurisprudencia civil (STS de 5 de marzo de 1992) como la jurisprudencia administrativa han matizado la exigencia de liquidez de la deuda principal como requerimiento necesario para la meritación de intereses. En este sentido se han pronunciado la Sentencia de la Sala Contenciosa-Administrativa del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1997 al establecer que “el tradicional principio de *in iliquidis non fit mora* exige un adecuado replanteamiento en sus efectos, mitigando la rigidez y automatismo de su aplicación indiscriminada a todos aquellos supuestos de no-coincidencia de la cantidad que se demanda con la que otorga la sentencia, en cuanto que esta no viene a constituir un derecho que se impone a los litigantes, sino a declarar unos derechos que asisten al acreedor y que solo se concretan en su extensión cuantitativa”. Este planteamiento, que ha sido acogido por la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección 5.ª, 564/1997 y 988/1997, entre otras), entiende perfectamente aplicable al ámbito administrativo el régimen de intereses del Código civil. En este sentido establece que “la aplicación del artículo 1108 del Código civil constituye el elemento determinante para el reconocimiento de la obligación, pues si esta consiste en el pago de una cantidad de dinero y el deudor incurre en mora, la indem-

nización de daños y perjuicios consiste en el pago de los intereses convenidos y, a falta de convenio, en el interés legal”.

Por otra parte, cabe constatar una progresiva aproximación del régimen de los intereses meritados contra la Administración en determinadas instituciones, como en materia de devolución de ingresos indebidos, en que el meritamiento se produce desde el mismo ingreso indebido (artículo 32 de la LGT); en materia de contratos, o se prevé un interés legal más 1,5 puntos automático a los dos meses de la certificación de obras o del final del contrato; o en materia de responsabilidad patrimonial, en que el artículo 141 de la Ley 30/1992 prevé la actualización de la compensación a la fecha de la resolución que reconozca la indemnización.

En definitiva, la actualización de la deuda y la aplicación del interés legal desde el mismo momento en que se meritó la deuda principal no es sino consecuencia de los principios de enriquecimiento injusto y de *restitutio in integrum*, pues la depreciación de la cantidades debidas se ha producido desde el mismo momento de su meritación, y no desde el momento en que se dicta la sentencia de instancia.

La cuestión es que estos nuevos planteamientos respecto a los intereses hace que sea necesario repensar la conveniencia de mantener pleitos de larga duración en casos en los que haya serias dudas sobre la prosperabilidad de la posición municipal.

2.1.3. La importancia de los hechos

El proceso contencioso-administrativo siempre ha estado marcado por un predominio del debate jurídico sobre el debate de los hechos. Tanto los escritos de las partes como las mismas sentencias han centrado tradicionalmente el debate sobre los fundamentos jurídicos, con poca atención a los hechos. En este punto se puede percibir una clara diferencia respecto de las demandas civiles o penales, que ponen el énfasis en los hechos.

Sin embargo, y como ya se ha apuntado, el debate jurídico es poco predecible en su resultado. En este contexto, poner un mayor énfasis en los hechos ayuda a cerrar el campo de la especulación jurídica y a acotar la futura sentencia. Si, como ya se ha dicho, el Derecho es esencialmente seducción, quizá a menudo es más fácil obtener la adhesión del órgano judicial a partir de los hechos que a partir de los argumentos legales.

Este olvido de los hechos no es una cuestión exclusiva de las partes en el proceso, sino que también las sentencias incurrir a menudo en esta carencia. En este punto cabe llamar la atención sobre el hecho de que muy pocas sentencias contencioso-administrativas fijan los hechos probados cuando el artículo 248.3 de la LOPJ y el artículo 209 de la LECi son muy claros al establecer esta obligación. La jurisprudencia del Tribunal Supremo

se queja de esta situación en la Sentencia de 31 de octubre de 2001 (RJ/2002/780):

“Y porque esto ocurre con relativa frecuencia, debemos recordar una vez más que el que las sentencias deban contener una relación de hechos y, en su caso, de los que se declaran probados es tan necesario como conveniente lo cual, después de la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero (RCL 2000/34), de enjuiciamiento civil (supletoria en nuestra jurisdicción), debe hacerse por imperativo legal (cfr. artículo 208, núm. 2.º).”

El juego de las presunciones jurídicas

Ahora bien, la conveniencia de poner más énfasis en el planteamiento y determinación de los hechos no es solamente una recomendación estilística o una forma de evitar la pura especulación jurídica. Para la Administración los hechos alcanzan una importancia esencial, ya que disfruta de un sistema de presunciones jurídicas que favorece su posición de forma notoria cuando el debate se sitúa en los hechos. En efecto, el ordenamiento prevé una serie de presunciones a favor de las administraciones públicas, entre la que cabe destacar las siguientes:

–Presunción de validez de los actos administrativos (artículo 57 de la Ley 30/1992).

–Quien hace valer un derecho ante la Administración tributaria ha de probar sus elementos constitutivos (artículo 105 de la LGT).

–Presunción de veracidad y valor probatorio de los hechos constatados por funcionarios públicos que tengan la condición de autoridad (artículo 137 de la Ley 30/1992).

–Valor probatorio de todas la diligencias extendidas en los procedimientos tributarios (artículo 107 de la LGT).

–Valor probatorio de los registros administrativos (artículo 16 de la LRBRL en relación con el padrón de habitantes, artículo 108.3 de la LGT en relación con cualquier registro público...).

–La recurrente tiene que probar el presupuesto de hecho de la norma que invoca (artículo 1214 de la Código civil). Muestra de aplicación de este principio en el ámbito contencioso-administrativo es la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1999, Rec. 190/1993, que establece lo siguiente: “Esta sala ha venido entendiendo que cada parte soporta la carga de probar los datos de hecho que integran el supuesto de la norma, cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor.”

Estas reglas sólo ceden o se equilibran ante supuestos específicos como la presunción de inocencia del inculgado en relación con procedimientos sancionadores, la sumisión de la presunción de validez de los actos y resoluciones administrativas a la condición de que estén suficientemente motivados (STS de 10 de marzo de 2001 y de 9 de marzo de 1995), o la regla de la facilidad probatoria (STC 140/1994), que hace que sea la parte

que dispone fácilmente de los medios probatorios correspondientes la que corra con la carga de la prueba.

Pero bien, en términos generales, la Administración queda protegida por el juego de presunciones mencionadas, de manera que si el ciudadano recurrente no acredita lo contrario, el proceso se tendría que resolver a favor de la presunción de legalidad de la resolución impugnada, sin más. Por esto interesa mucho a la Administración el debate sobre los hechos; que las sentencias entren a valorarlos y a determinar cuáles han sido probados, ya que en general cualquier carencia probatoria favorece la posición administrativa.

La relación entre el defensor y el ayuntamiento

La importancia de los hechos pone de relieve la necesidad de una relación estrecha entre defensor y Administración, de forma que aquél esté al caso de toda la información relevante, aunque sea indirecta. Cabe remarcar en este sentido que informar al órgano judicial de los motivos de fondo o las políticas públicas en las que se enmarca la resolución impugnada, o los precedentes de la misma, ayuda normalmente a hacer jurídicamente aceptable la decisión impugnada. En este punto, el hecho de que la defensa la asuman los juristas de la misma corporación es muy recomendable.

Por otra parte, es evidente que la relación entre defensor y Administración tendría que estar presente de forma habitual ya en la tramitación del procedimiento y en la redacción de la resolución que eventualmente será objeto de recurso. No hay duda de que un buen enfoque inicial es la mejor garantía de defensa posterior.

La necesidad de agotar la prueba: práctica de pruebas propias

En las situaciones de enfrentamiento respecto a los hechos la prueba practicada en el proceso tiene un valor determinante en la sentencia. Un caso paradigmático es el de la valoración pericial del justiprecio en las expropiaciones. En casos como éste, el órgano jurisdiccional podrá relativizar la prueba practicada, pero finalmente queda constreñido por su resultado.

En este punto cabe prestar atención al valor probatorio del expediente. En primer lugar, si bien algunos órganos jurisdiccionales entienden que el expediente tiene por sí mismo valor probatorio sin más, ésta no es una conclusión generalizada. De hecho, la Ley jurisdiccional concibe el expediente administrativo simplemente como una base informativa para las partes –esencialmente para la recurrente–, pero no le otorga ni mucho menos valor probatorio sin más. En este punto, cabe tener en cuenta que el régimen de la prueba documental incorpora una serie de garantías que se basan esencialmente en la posibilidad de que la contraparte cuestione la validez de los documentos. Así, pues, es discutible que el órgano jurisdiccional otorgue valor probatorio a un expediente que no ha sido

propuesto formalmente como prueba, con la consiguiente pérdida de garantías. En consecuencia, cabe tener la precaución de proponer formalmente el expediente administrativo como prueba en el período procesal correspondiente.

Por otra parte, la no-aportación del expediente –o, lo que es lo mismo, la aportación de un expediente no completo– puede tener un efecto devastador al dejar sin ningún apoyo la posición municipal. En este sentido, es expresiva la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1993:

“La falta de remisión del expediente administrativo ha sido sancionada jurisprudencialmente como un problema de prueba, de modo que se ha considerado que en tales casos han de tenerse por probados los hechos alegados por el recurrente y no entender acreditados los hechos opuestos por la Administración.”

Otra cuestión que cabe tener en cuenta es la conveniencia de configurar el expediente para que aporte un apoyo probatorio suficiente a la resolución impugnada. Por ejemplo, en las órdenes de derribo de construcciones ilegales es muy recomendable que conste algún informe sobre la antigüedad estimada de la edificación, pues esta estimación hecha por un técnico municipal disfruta por sí misma de una presunción que sitúa al recurrente en la necesidad de probar la efectiva prescripción de la acción administrativa.

Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido constante en dar preeminencia a los informes emitidos por los servicios administrativos por encima de los hechos a petición de un particular, si bien al mismo tiempo ha dado preeminencia a los informes emitidos por peritos neutrales en el seno del proceso jurisdiccional sobre los administrativos (STS de 19 de noviembre de 1998 y de 8 de noviembre de 1996). Esto quiere decir que la presencia de informes suscritos por técnicos municipales sitúa al recurrente en la necesidad de plantear peritajes privados, mientras que si en el expediente administrativo no constan estos informes técnicos, el peritaje de parte puede resultar suficiente para fundamentar la posición del recurrente.

2.2. Estrategias en el pleito

2.2.1. Elección de acciones

Por lo que respecta a la posición del demandante en general, es recomendable la diversificación de acciones, plantear todas las acciones posibles, ya que con una acción que prospere puede ser suficiente para resolver el conflicto favorablemente.

Por otra parte, el actor tiene la facultad de disposición sobre el proceso, de forma que si obtiene satisfacción en uno de los pleitos, puede cerrar el resto de los procesos abiertos por la vía del desistimiento.

Un ejemplo en este sentido puede ser la impugnación del convenio Estado-Generalidad para la prórroga de determinadas autopistas catalanas. Una cuestión que se puede plantear inicialmente con dos recursos jurisdiccionales paralelos ante el Tribunal Supremo (Estado) y ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Generalidad).

Otro ejemplo de diversificación fue la estrategia articulada en relación con el hundimiento de una barca en el lago de Banyoles, suceso en el que el concejal y los técnicos municipales fueron procesados penalmente por los hechos. En el fondo, lo que se debatía era la responsabilidad municipal –la competencia– en materia de seguridad marítima y en aguas interiores. En este contexto y mientras se instruía el proceso penal se planteó una solicitud a la Delegación del Gobierno para que el Estado ejerciera materialmente la competencia y desplegase el servicio de control de embarcaciones en las aguas interiores de Cataluña. Esta petición abría la vía jurisdiccional, de manera que se podía conseguir un pronunciamiento –bien cautelar, bien definitivo– de la jurisdicción contenciosa, pronunciamiento que hubiera podido tener una importancia determinante en el procedimiento penal.

Así, si en la posición actora interesa en términos generales la diversificación de acciones, no es recomendable utilizar las instituciones procesales como la acumulación o la ampliación de recurso, que son técnicas de concentración.

Por el contrario, desde el punto de vista del demandado, el interés se sitúa justamente en la concentración de acciones para disminuir el riesgo de una sentencia en contra.

Cabe remarcar en este sentido que una sola sentencia contraria entre otras muchas favorables puede general una sucesión de peticiones de extensión de sentencia los que se encuentran en la misma posición jurídica del recurrente ganador.

Aquí sí que interesa, pues, la utilización de las posibilidades o mecanismos de concentración procesal, como los siguientes:

–La acumulación, que incorpora al proceso más antiguo las nuevas causas relacionadas con aquél.

–La cuestión prejudicial del artículo 43 de la LECi, que permite suspender el curso de un proceso hasta que no se resuelve otro proceso que puede tener relevancia en aquél (es el caso del recurso contra el acto de aplicación cuando se impugna simultáneamente la norma de cobertura).

–El planeamiento de la excepción de *litispendencia* para evitar la tramitación simultánea de dos procesos iguales, a pesar de que la *litispendencia* queda concebida en la Ley jurisdiccional como una causa de inadmisión del recurso.

–La declinatoria, para concentrar o reconducir acciones a la jurisdicción o al órgano más favorable.

–El juicio-testimonio del artículo 37.2 de la LJCA, ya que a la Administración le interesa concentrar la decisión en un solo proceso, ya que tendrá que combatir los argumentos de un solo demandante, con la consiguiente reducción de los argumentos de ataque.

2.2.2. Iniciativas en el transcurso del pleito

Una vez se ha establecido ya el proceso, hay una serie de prevenciones iniciales que son obvias, aunque a menudo se descuidan. Se trata del control de los requerimientos de interposición y comparecencia, como la aportación de los acuerdos de los órganos societarios, los poderes, etc. (aunque en este punto es inicialmente admisible la subsanación), o el control de los plazos de interposición y de presentación de escritos.

En el caso del demandante una acción obvia y al mismo tiempo habitual es la de pedir la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

Desde el punto de vista del demandado, en cambio, se puede utilizar el trámite de alegaciones previas previsto en el artículo 58 de la LJCA o el trámite paralelo de la LECi de las cuestiones incidentales de previo pronunciamiento (artículo 391 de la LECi). A pesar de que las mismas cuestiones se pueden formular en la respuesta a la demanda para ser contestadas en sentencia.

Otra cuestión que habitualmente no se plantea es la discusión o oposición a la acumulación de acciones en un mismo recurso, como es el caso de varios recurrentes que impugnan actos paralelos (por ejemplo, liquidaciones tributarias, cuya conexión entre sí es normalmente indirecta (artículo 34.2 de la LJCA). En este punto, cabe mencionar que si la acumulación viene dada ya en vía administrativa, al existir una sola resolución formal, la acumulación jurisdiccional es obligada. Por tanto, si a la Administración le interesa concentrar recursos, puede condicionar esta cuestión ya en vía administrativa.

2.2.3. Actuaciones paralelas durante el proceso

Una vez iniciado el proceso es posible que la Administración se plantee algunas actuaciones a la vista de la evolución de las actuaciones, actuaciones que pueden tener influencia en el resultado final. Entre estas posibilidades se encuentran las siguientes:

–Posibilidad de suspender de oficio la ejecutividad de la resolución impugnada a la espera del resultado. Se trata en este sentido de evitar una situación de hechos consumados que posteriormente sea difícil de resolver en el caso de que prospere el recurso. En este punto se puede mencionar la ejecución de actos que pueden tener una repercusión económica, especialmente si son actos –como una licencia urbanística o una licencia de actividades– que no benefician particularmente a la

Administración y que, sin embargo, pueden representar un alto costo indemnizatorio.

También puede ser el caso de cuotas tributarias cuantiosas, ante la perspectiva de la obligación de devolverlas una vez pasados los años con los correspondientes intereses.

En este sentido, el artículo 111 de la Ley 30/1992 admite que la suspensión en vía administrativa pueda ser decisiva no sólo a petición del interesado sino también de oficio. La dificultad puede plantearse en los casos en los que la resolución sea ya en firme por haberse dictado ya la desestimación del recurso administrativo.

Sin embargo, el enunciado del artículo 111 parece admitir la suspensión administrativa ante la interposición de cualquier recurso, lo que puede incluir también el recurso jurisdiccional.

–Satisfacción extra-procesal total o parcial. Esta posibilidad queda reservada para los supuestos en los que cuando se inicia el recurso jurisdiccional aún no hay resolución expresa del recurso administrativo. En este caso, la resolución tardía del recurso administrativo puede permitir la corrección de planteamientos, la estimación parcial de la pretensiones, la retroacción del procedimiento si se invoca algún vicio procesal, o convalidar determinadas irregularidades. En definitiva, la satisfacción extra-procesal parcial puede ceder la razón al recurrente en aspectos limitados, para salvar lo substancial.

–Allanamiento total o parcial. En este punto, cabe valorar un elemento de notable transcendencia a medio plazo, como el prestigio de la Administración. En efecto, cabe poner de relieve que el rigor técnico de una administración favorece en términos generales su eficacia en pleitos futuros, de manera que en ocasiones es más productivo aceptar sin más un recurso cargado de razón que acceder al mismo, que oponerse por principio. El prestigio de la institución se ha dejado notar en casos como el del Consejo Tributario de Barcelona o el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria, ya que ayuda a generar una cierta presunción inicial en el sentido de que cuando la Administración se opone al recurso es que hay un motivo consistente detrás. Esta confianza generada en los órganos judiciales puede ayudar sin duda a decantar favorablemente algunas situaciones de duda.

Por otra parte, este mecanismo puede evitar los costos, aunque el allanamiento no garantiza la no-imposición de costos si el actor los ha pedido ya en demanda (artículo 75.2 de la LJCA). Supletoriamente, a la LECi el allanamiento no comporta costos si se hace antes de la respuesta a la demanda –artículo 395–. Ahora bien, el desistimiento o el allanamiento de la Administración queda dificultado por el hecho de que la ley requiere un acuerdo adoptado por el órgano competente (artículo 74.2 y 75.1 de la LJCA).

–Transacción judicial. El artículo 77.1 de la LJCA prevé la posibilidad de una transacción judicial, con la eventual suspensión del proceso durante las negociaciones. Esta posibilidad es muy poco utilizada en el recurso contencioso-administrativo, a diferencia de lo que sucede en otras jurisdicciones como la social. También en este caso es necesaria la autorización del órgano administrativo competente, aunque el rigor de este requerimiento se puede matizar si lo que se pacta junto con el órgano judicial es el sentido de la sentencia.

–Finalmente, cabe destacar también la posibilidad de otras actuaciones paralelas como la corrección de errores o el envío de un complemento de expediente, posibilidades que pueden reforzar la posición de la Administración en el proceso.

2.2.4. La respuesta a la demanda

El contenido formal de la demanda o de la respuesta es el previsto en el artículo 56 de la LJCA y en el artículo 399 de la Ley de enjuiciamiento civil; es decir, los hechos, los fundamentos de derecho –aunque no se hayan formulado en vía administrativa– y las pretensiones. Las pretensiones constituyen propiamente el objeto del recurso y han de haber sido formuladas previamente ante la Administración, a riesgo de incurrir en desviación procesal. En este punto, la jurisprudencia no ha aceptado tradicionalmente la nuevas pretensiones, dado el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa-administrativa (TS 3.ª Sección 7.ª, Sentencia de 24 de febrero de 2003, Rec. 1589/2000), aunque alguna jurisprudencia más reciente matiza este planteamiento admitiendo la variación de pretensiones siempre que no sea sustancial (TS 3.ª Sección 6.ª, Sentencia de 8 de julio de 1999, Rec. 3806/1995).

El discurso forense

Como se ha apuntado, la función esencial de un escrito forense es seducir, y concretamente seducir a un auditorio muy específico que es el órgano judicial. Así, pues, la técnica argumental y el estilo de redacción son muy importantes.

Pues bien, en términos generales cabe poner de relieve que el perfil de la actuación y la construcción del discurso jurídico no es siempre el mismo, queda condicionado por la posición del jurista.

En efecto, en el ámbito interno de la Administración cabe distinguir entre el jurista que realiza el asesoramiento legal preceptivo, que ha de adoptar una posición objetiva en relación con el objeto del dictamen, y el jurista que despliega funciones ordinarias. En este último caso, el jurista adopta una posición subjetiva presidida por la consecución del interés público –aunque la legalidad se incluya dentro de este concepto de interés público, que es lo que diferencia al jurista del político o del gestor–. El jurista administrativo no adopta una posición objetiva en el sentido de que no ha de ser neutral

en el enfrentamiento entre interés público e interés privado, sino que queda vinculado por aquél sin perjuicio de que al mismo tiempo haya de respetar la legalidad; es decir, su compromiso con el interés público se ha de desplegar en el marco del ordenamiento jurídico.

Esta posición institucional condiciona el discurso del jurista interno de la Administración en el sentido de que ha de valorar *ex ante* y ha de proponer el enfoque y contenido de una resolución administrativa que responde a un concreto interés público. Ordinariamente, su función es la de proponer la mejor manera de buscar una finalidad determinada...

Por lo que se refiere a los abogados o a los defensores en el proceso, la posición subjetiva se acentúa notablemente. Su función es la de defender intereses que vienen dados –los intereses de las partes–. En el caso del defensor de la Administración, el objetivo es claro y mucho más concreto: la defensa de la resolución impugnada, una defensa que ya no queda condicionada por la legalidad. El marco jurídico no es ya una finalidad sino un instrumento de defensa. Así, pues, el abogado asume plenamente una posición subjetiva que no sólo es legítima –la ley protege absolutamente los intereses subjetivos– sino necesaria, ya que la sentencia se construye objetivamente a partir del enfrentamiento entre dos posiciones subjetivas. Consiguientemente, el objetivo del defensor en el proceso es el de buscar una estrategia y unos argumentos que favorezcan a los intereses de su representado. La ética del defensor no le obliga a preocuparse de valores como la “verdad”, la “justicia”, o otros parecidos, sino a defender de la mejor manera posible los intereses subjetivos que le han sido confiados.

Así, pues, un escrito forense no es el resultado de la valoración ordenada de todos los elementos de hecho y fundamentos de derecho para llegar a una conclusión no predeterminada. Las partes tienen ya dadas las conclusiones de sus discursos –la defensa de los intereses respectivos– y se trata de fundamentarlas y justificarlas. El defensor no está vinculado por los hechos y la legalidad, los utiliza en beneficio propio desde una perspectiva subjetiva. Éste es un hecho que diferencia el escrito forense del informe propuesta administrativo, del artículo doctrinal o de la misma sentencia. El escrito forense es el resultado de una búsqueda expansiva de hechos y precedentes, de argumentos y posibilidades jurídicas, y una posterior labor de elección y retorno a la sencillez, de reconstrucción del discurso a partir de los elementos útiles, en un ejercicio de explosión-implosión.

Otro aspecto que cabe tener en cuenta a la hora de construir el discurso es la conveniencia de variar en ocasiones el orden de exposición que es tradicional en los artículos doctrinales o en los informes, orden basado en una progresión lógica desde los antecedentes a la conclusión. Por el contrario, puede ser más útil en ocasio-

nes utilizar una técnica parecida a la periodística, en la que la conclusión –lo más importante– se sitúa al principio para atraer más fácilmente al lector.

Dosificación de la información y los argumentos

En general, es recomendable en cualquier discusión retrasar la información y la aportación de documentos y pruebas, para dificultar la reacción del contrario.

Sin embargo, el artículo 65 de la LJCA no permite plantear nuevas cuestiones en fase de conclusiones, lo que obliga a desplegar toda la defensa en el momento de contestar la demanda.

En el caso de los procesos abreviados, sí que se produce este efecto sorpresa, ya que el actor descubre sus motivos de recurso en la demanda, que se remite a la Administración con antelación a la vista, y llega al juicio oral sin saber cuáles son los argumentos de defensa, de forma que tendrá que reaccionar en la prueba y en las conclusiones improvisando. Éste es un planteamiento procesal que sin duda favorece a la Administración.

La formulación de la pretensión

En primer lugar, cabe remarcar que las pretensiones que formulan las partes condicionan la sentencia, ya que ésta se tiene que dictar en el marco de los motivos y las pretensiones planteadas según dispone el artículo 33 de la LJCA.

Es por este motivo que cabe formular las pretensiones de manera meditada y de forma exhaustiva, circunstancia que no es demasiado frecuente. En este sentido, la recurrente se ha de plantear las siguientes posibilidades: la declaración de nulidad de la resolución, su anulación, el reconocimiento de derecho o situación jurídica individualizada, la indemnización de daños y los intereses contados desde el origen de la deuda.

Por lo que se refiere a la situación jurídica individualizada, en principio el artículo 71.1.b) de la LJCA no obliga a pedir ya de entrada las medidas concretas para hacer efectiva esta situación, ya que estas medidas pueden ser determinadas en ejecución de sentencia. Ahora bien, lo que sí que exige la ley en los casos de indemnización es que el recurrente no sólo pruebe la existencia del daño sino que aporte también antes de sentencia las bases para su cálculo posterior.

En cuanto a los intereses, ya se ha puesto de manifiesto la diferencia entre los intereses procesales, que se merecen a partir de la sentencia de instancia, y los intereses indemnizatorios del artículo 1108 del Código civil, que se han de pedir en todo caso a partir de una pretensión específica formulada en la demanda, como un reconocimiento de derecho, pues de otra forma el régimen de la Ley general presupuestaria impide su meritación. Lo mismo sucede respecto a los intereses previstos en el artículo 1109 de la Código civil.

Cabe, asimismo, considerar la petición de resoluciones subsidiarias, de manera que el resultado del proce-

so no quede aparejado al éxito o al fracaso total. En este punto, un planteamiento recomendable para la Administración es pedir subsidiariamente la retroacción del expediente antes que la anulación del acto por motivos procedimentales.

También en este punto es posible pedir que se declare la desaparición sobrevenida del objeto del pleito en casos como la sustitución de la norma impugnada por una nueva. En sentido estricto, la desaparición del objeto de proceso no es uno de los pronunciamientos legalmente establecidos para las sentencias contencioso-administrativas, pero existe una cierta tradición en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por lo que se refiere a los costos procesales, es conveniente pedirlos para forzar un pronunciamiento explícito de la sentencia al respecto. Si bien esta petición no es imprescindible en los casos de temeridad y mala fe, sí que puede ser necesaria en los casos en los que los costos cumplen la función de mantener la indemnidad del ganador del proceso, supuesto que se ha venido considerando en los procesos de escasa cuantía, cuando la poca entidad de lo que se discute no compensa los costos que comporta el proceso a quien ha ganado.

Finalmente, entre las pretensiones se puede plantear en el caso del recurrente la solicitud de un plazo más corto que el ordinario de dos meses (tres meses en el caso de las deudas económicas) para la ejecución de la sentencia (artículo 104.2 de la LJCA), o un plazo específico para las obligaciones positivas [artículo 71.1.c) de la LJCA].

Aportación de la prueba documental

Es tradición en el contencioso-administrativo que las partes no se preocupen de la prueba hasta que no llega el período probatorio, de manera que no es hasta que se abre el ramo de prueba y se emplaza a las partes para proponer cuándo se plantea qué prueba quiere y como conseguirla.

Sin embargo, el artículo 56.3 de la LJCA obliga a las partes a aportar con los escritos de demanda y contestación los dictámenes de partes y los documentos. Si estos documentos no se pueden disponer en el momento de la demanda o la respuesta, entonces es necesario que en el escrito se los designe con mención de los archivos o registros en los que se encuentran (en el mismo sentido, los artículos 265, 269 y 272 de la LECi). Al mismo tiempo, el artículo 56.4 veda la aportación de documentos más allá de la demanda o respuesta, a excepción de los siguientes casos:

–Los necesarios para desvirtuar alegaciones de la respuesta a la demanda y que pongan de manifiesto desconformidad en los hechos (artículos 56.4 de la LJCA, y 265.3 de la LECi).

–Ser de fecha posterior a la demanda o respuesta, o justificar haberlos conocido con posterioridad (artículo 270 de la LECi).

–Sentencias o resoluciones judiciales o administrativas que puedan resultar condicionantes o decisivas (artículo 272 de la LECi).

Por tanto, el régimen de aportación de las pruebas documentales es muy claro, tanto si se trata de documentos aportados directamente por la parte o si se trata de documentales que es necesario obtener en registros o archivos ajenos, incluso los que tiene que expedir la Administración demandada. Todos ellos tienen que ser aportados por la misma parte con la demanda o bien con la respuesta, y sólo de forma excepcional se pueden pedir en el ramo de prueba.

Por otra parte, el principio general es que las partes han de aportar por sí mismas los documentos, de acuerdo con el principio de justicia rogada que rige el proceso contencioso-administrativo (artículo 216 de la LECi), de forma que no se puede confiar en que el órgano jurisdiccional asuma la intermediación en la reclamación y obtención de las pruebas que propongan las partes, intermediación que ha de quedar limitada a los casos en los que la misma es realmente necesaria.. ■