

contraposición con los modelos extendidos en nuestro país —como el modelo de diferencia de financiación—, aquellos modelos de titularidad y/o gestión pública de las redes de conectividad digital —modelo que ha sido elegido por algunos países como Francia a través del modelo de inversión directa local— pueden ser la solución para la prestación de este servicio en aquellas zonas rurales donde los prestadores privados no tienen interés en operar a pesar de las ayudas existentes.

En definitiva, podemos concluir que la autora cumple el objeto propuesto con la presente obra al exponer de manera clara y partiendo del marco común europeo cuáles son los mecanismos empleados por las Administraciones públicas para garantizar el acceso a la conectividad digital, en general, y en particular, a colectivos que residan en zonas menos rentables por razones de infradesarrollo económico o de despoblación, cuestiones que suelen ir aparejadas.

No obstante, considero que el valor de la presente monografía reside en las alternativas propuestas por su autora —distintas de las utilizadas en nuestro país— en aras de encontrar soluciones que den un mayor protagonismo a las entidades locales con el fin de cerrar la brecha digital rural-urbana existente actualmente en lo que se refiere al acceso a soluciones de conectividad.

Es la monografía publicada por la profesora Tomé Domínguez una de esas obras que, escrita de una manera clara y sencilla, aúna los conceptos clave que permiten que el lector se acerque a esta complicada materia. Por ello, sirvan las presentes líneas como invitación a la lectura de la obra que, auguro, no dejará a nadie indiferente.

*Loreto Fernández Bacariza*  
Universidad Rey Juan Carlos

ANTONIO JOSÉ VÉLEZ TORO: *Repensar la Jurisdicción. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Dykinson, 2025, 231 págs.

En este año 2025 aparece publicada la última monografía del profesor Antonio José Vélez Toro de la Universidad de Granada, titulada *Repensar el proceso administrativo. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Del título subyace la intencionalidad del autor que, se confirma con la lectura de todo el corpus. Y es que la visión crítica que desde la perspectiva procesalista cursa el profesor Vélez le hace adentrarse en un examen de la Ley de Ritos Contencioso-Administrativa para ir poco a poco asentando la idea de la necesaria reforma integral de la LJCA española —algo sobre lo que nosotros mismos nos hemos pronunciado en alguna oportunidad—. A la diatriba teórica nacida del conocimiento del autor se une su amplia experiencia profesional en este orden jurisdiccional, lo que deriva en la realización de la obra como un

análisis crítico del articulado vigente, acompañado de la plasmación de concretas propuestas de reforma de la norma a fin de modernizar y mejorar la eficacia de la justicia en este ámbito.

Como pórtico, la obra principia con el prólogo de José Antonio Díaz Cabiale, profesor de Derecho procesal de la Universidad de Granada, donde destaca la transparencia con la que transmite sus críticas el profesor Vélez Toro; pero, sobre todo, la lógica de muchas de ellas que el lector puede compartirlas o no, pero, en todo caso, son argumentadas y, por tanto, rebatibles o aceptables.

Este estudio se divide en nueve capítulos, ocho de ellos donde analiza de manera concienzuda la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, aprovechando para ello el orden sistemático de la propia norma y un noveno capítulo donde plasma decididamente, a modo de reflexiones finales, algunos aspectos sobre los que ya ha ido versando a lo largo del trabajo, pero de modo individualizado, como la mediación en el proceso contencioso-administrativo, la primacía de la oralidad y la inmediación, o la necesidad de la refundición en un solo texto de todas las normas que han modificado los procesos de este orden jurisdiccional, algo sobre lo que nosotros mismos nos hemos pronunciado con anterioridad.

Plantea el autor que la jurisdicción contencioso-administrativa ha experimentado un cambio de paradigma fundamental, pasando del mero control de legalidad (como control objetivo) a asumir un papel plenamente resarcitorio. Esta transformación implica que el recurso contencioso-administrativo ya no puede concebirse como un simple instrumento para la defensa de la legalidad, sino como un verdadero mecanismo de protección de concretos derechos subjetivos.

A diferencia de las propuestas existentes, el profesor Vélez adopta un enfoque teórico-pragmático, circunscribiéndose a realizar sugerencias concretas de mejora basadas, como ya hemos comentado, en su prolongada experiencia práctica profesional. Esta metodología le permite identificar concretos problemas reales para seguir plasmando propuestas de *lege ferenda* con las que ofrecer soluciones viables que consoliden en una mejora del sistema de justicia administrativa.

Por cuanto respecta al sistema de órganos jurisdiccionales, la obra propone una reforma radical del sistema de distribución de competencias entre los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. No deja pasar la ocasión el autor, dentro de su visión más práctica del derecho, para criticar el actual criterio orgánico de distribución, que permite a las Administraciones modificar la competencia jurisdiccional mediante simples cambios en la atribución de competencias entre sus propios órganos. De esta manera, apuesta por una distribución basada en criterios objetivos del ámbito territorial de cada Administración, de modo que corresponda al juez la competencia para dirimir los procesos en primera instancia y a los tribunales superiores las apelaciones.

Así mismo, propone ampliar significativamente la competencia de los órganos jurisdiccionales unipersonales, reservando para los órganos colegiados únicamente la impugnación de disposiciones generales y asuntos especialmente complejos.

A continuación, procede a analizar los distintos procesos jurisdiccionales contenidos en la Ley de Ritos, comenzando por el proceso ordinario contencioso-administrativo, al que califica como «una auténtica reliquia o fósil de tiempos pretéritos». Con esta frase quiere plasmar la necesaria actualización tras más de 25 años de puesta en práctica de su regulación que aconsejan su actualización. Modernización que debe plasmarse, según su punto de vista, en la generalización de la oralidad e inmediación, en la concentración de la práctica de todas las pruebas en una vista única —aconsejado por el principio de unidad de actuación— y primando, en todo caso, los principios de oralidad, concentración e inmediación, que tan buenos resultados han dado en el proceso abreviado.

Pero no solo en estas cuestiones más generales se detiene el autor, sino que desciende incluso en proponer la eliminación del actual sistema de interposición previa, salvo casos excepcionales donde se deniegue el traslado del expediente administrativo, para comenzar de manera directa con el escrito de interposición de demanda. Con ello, se contribuiría a la simplificación de trámites, la eliminación de trabas burocráticas de la oficina judicial, habida cuenta que esta situación es, a todas luces, un privilegio no justificado hoy en día, en favor de las Administraciones públicas como parte recurrida. Con ello, se reducen las fases intermedias y se agiliza la tramitación mediante la eliminación de duplicidades procesales que nuestra visión obedecen a razones del pasado que no tienen por qué mantenerse, y menos ante una Administración más inmediata y electrónica (o incluso, inteligente).

De esta guisa, el profesor Vélez se adentra en sede de actividad probatoria y aprovecha con su análisis para proponer reformas contundentes, empezando por la supresión de apartados redundantes en la regulación, el fortalecimiento de la prueba de oficio sin restricciones temporales, así como la unificación del régimen probatorio. Lo que comporta una remisión completa a la LEC para todos los aspectos relacionados con los medios de prueba y su valoración, dejando de ser un mero complemento subsidiario, mejorando de esta guisa la comprensión de la regulación sin dudas obstaculizadoras, de acuerdo con los principios de correcta técnica legislativa.

Como ya dijimos anteriormente, el autor decide abordar un análisis de todos los procesos, y siguiendo el orden sistemático de la norma continúa con el proceso contencioso-administrativo abreviado. Entre otras modificaciones, propone elevar significativamente la cuantía del procedimiento abreviado —de 30.000 a 50.000-60.000 euros— para descargar el procedimiento ordinario y mejorar la eficiencia procesal, incorporar la contestación escrita en el procedimiento abreviado manteniendo la vista oral. Si bien esto pudiera parecer algo contradictorio con lo anteriormente sentado en relación con el proceso ordinario, la justificación que se traza no es otra que la de igualdad de armas procesales, pretendiendo así evitar la aportación sorpresiva de prueba documental o pericial en el acto de la vista por parte de la parte o partes recurridas. De la misma manera, en relación con la prueba del proceso abreviado se propone una remisión a las normas del

proceso verbal en sede de la jurisdicción civil. Finaliza con la propuesta de eliminación del «derecho de última palabra» en las vistas del procedimiento abreviado por entender que es algo innecesario.

En la obra se identifican múltiples disposiciones consideradas superfluas, tales como simplificar la regulación de capacidad procesal mediante remisión directa a la LEC (art. 18 LJCA), la redundancia de algunos de los apartados de la norma, así como suprimir el requerimiento previo entre Administraciones por generar problemas de caducidad (art. 44 LJCA). En cuanto a la armonización de los plazos, se formula una revisión integral de los plazos procesales para evitar situaciones de caducidad que vacíen de contenido el control jurisdiccional, especialmente en materias urbanística y medioambiental.

Así pues, propone nuestro autor remitir a la regulación de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre grabación de vistas y audiencias públicas la actual regulación existente en la Ley de Ritos sobre la documentación de las vistas del procedimiento abreviado, por entenderla prolífica y poco clara, a la par que redundante, una vez más. A fin de cuentas, esta afirmación entraña con la coherencia de las reglas de la técnica legislativa, con lo que de esta manera se unificaría en una sola norma esta regulación, con efectos en toda la jurisdicción.

Concluye el autor proponiendo la unificación del orden de preferencias en la tramitación de los recursos, estableciendo una jerarquía clara: procedimientos de derechos fundamentales, recursos directos contra disposiciones generales, y otros por acuerdo motivado.

En este amplio estudio se defiende vigorosamente la acción popular como instrumento de control ciudadano, rechazando las propuestas restrictivas que pretenden limitar la legitimación de ciudadanos y asociaciones. Considera que tales limitaciones contribuyen al «oscurantismo de la gestión pública» y resultan contrarias al derecho de acción pública.

Se propone mejorar la redacción del art. 19.1.h) LJCA para permitir la acción popular en defensa de intereses difusos sin necesidad de reenvío a otras leyes. La obra reclama una ampliación significativa de la legitimación de la Fiscalía en el ámbito contencioso-administrativo, especialmente en materias urbanística, patrimonial y medioambiental. Se argumenta que la plena asunción de las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal requiere su participación general en el contencioso-administrativo, no solo en casos específicos.

El autor destaca cómo la digitalización hace innecesario esperar a la recepción del expediente físico, lo que justifica el inicio directo mediante demanda. La obligatoriedad de utilizar medios electrónicos en las relaciones con las Administraciones permite un conocimiento permanentemente actualizado del expediente administrativo. A su vez, se propone mejorar el acceso de los letrados de la Administración pública a los registros de los decanatos para cumplir eficazmente sus obligaciones de información sobre recursos acumulables. El libro finaliza plasmando concretas medidas más energéticas contra la remisión incompleta o tardía de expedientes administrativos —algo sobre lo que nosotros mismos nos hemos

pronunciado en alguna ocasión por ineficaces—, incluyendo la posibilidad de tener por ciertos los hechos alegados por los recurrentes bajo determinadas circunstancias, proponiendo —aunque no lo dice así— extender una suerte de presunción de *ficta confessio* para los casos de silencio de la Administración al no remitir el expediente.

Por lo que respecta a la agilización de trámites procesales, se propone la eliminación del privilegio de rehabilitación de plazos precluidos para evitar demoras adicionales, así como la unificación de decretos a fin de condensar en un solo acto todas aquellas actuaciones procesales temporalmente unidas de cara a economizar trámites.

Por cuanto se refiere al sistema de recursos, se apuesta por la generalización de los recursos devolutivos. El autor, de modo incisivo, reclama la necesidad de generalizarlos en la consideración de que esto supone una mayor garantía de una justicia de mayor calidad. En consonancia con esta generalización, también critica las políticas restrictivas de acceso a los recursos, considerándolas contrarias al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Igualmente, propone la simplificación del recurso de casación, clarificando los supuestos de recurribilidad y mejorar la técnica legislativa para evitar dilaciones indebidas y garantizar la seguridad jurídica en el acceso al recurso de casación.

Concluye en sede de recursos con una propuesta unificadora sobre el tratamiento normativo de los recursos contra resoluciones de los letrados de Administración de Justicia —que, como es sabido, en la ley se siguen llamando secretarios judiciales— y mejorar la sistemática de la regulación de recursos devolutivos.

El estudio presta una especial atención a la necesidad de actualizar las relaciones de prejudicialidad penal y administrativa. Para ello, el autor identifica graves problemas de coordinación entre las jurisdicciones penal y contencioso-administrativa, proponiendo la ampliación de plazos de caducidad para Administraciones con facultades de control, la aplicación de los principios de preferencia y sumariedad en procesos que constituyan cuestión prejudicial en un proceso penal, así como la sincronización entre las jurisdicciones administrativa y penal para evitar resoluciones contradictorias.

En esta monografía se abordan los problemas derivados de la proliferación de actos privados con efectos jurídico-públicos (autoliquidaciones, comunicaciones previas, declaraciones responsables) que dificultan la impugnación. Se sugiere permitir el inicio del proceso sin requisitos específicos de procedibilidad para combatir estas prácticas elusivas.

En relación con los modos alternativos de terminación del proceso contencioso-administrativo, el autor propone ampliar las alternativas de terminación anticipada del proceso mediante acuerdo o transacción, especialmente en reclamaciones de cantidad. Igualmente, apuesta por la supresión de la rehabilitación del recurso desistido, para lo que apuesta por la eliminación del actual apartado 7 del art. 74 LJCA, por considerarlo innecesario y confuso. Así mismo, presta atención a la necesidad de clarificar la satisfacción extraprocesal, con el fin de mejorar la regulación en evitación de fraudes al interés público.

Como ya se ha dicho, el profesor Vélez apuesta de una manera decidida por el reforzamiento de los principios de oralidad e inmediación en el orden contencioso-administrativo. En este sentido, se defiende de manera firme la oralidad e inmediación en los procesos contencioso-administrativos como elementos esenciales de modernización. Para ello, propone también que la práctica de pruebas y el trámite de conclusiones pueda realizarse según el principio de unidad de acto, aumentando la eficiencia y las garantías procesales. Así pues, sugiere concentrar en una sola vista la práctica de todas las pruebas (interrogatorios, testificales, periciales) y el trámite de alegaciones, siguiendo el modelo del proceso civil ordinario. Esta medida supondría un ahorro significativo de tiempo para todas las partes involucradas.

El autor analiza críticamente el arbitraje internacional como forma de «huida de la jurisdicción contencioso-administrativa», señalando los riesgos que plantea para el control jurisdiccional de la actividad administrativa, a raíz de la experiencia del cambio regulativo en materia de energías renovables. Aborda la mediación como mecanismo complementario al proceso contencioso-administrativo, sugiriendo su desarrollo reglamentario para facilitar la resolución extrajudicial de conflictos.

Esta publicación concluye reclamando la elaboración de un texto refundido de la LJCA que incorpore las múltiples reformas parciales y modernice integralmente la regulación. Con esta propuesta busca dotar de coherencia sistemática al conjunto normativo y facilitar su aplicación práctica. En ella se aboga por una visión dinámica y garantista del proceso administrativo, donde la justicia sea accesible, rápida y eficaz, y donde la Administración actúe siempre bajo el principio de legalidad y sometimiento pleno al control jurisdiccional.

Esta obra monográfica de nuestro compañero Antonio José Vélez Toro, por su visión práctica y crítica, desde una perspectiva procesalista, constituye una contribución fundamental al debate sobre la reforma de la justicia administrativa en España, ofreciendo propuestas concretas, viables y fundamentadas, basadas en su conocimiento doctrinal, pero jalonadas de su aquilatada experiencia práctica, lo que se plasma en medidas de *lege ferenda* dirigidas a modernizar y mejorar la eficacia del sistema de control jurisdiccional de las Administraciones públicas.

*Luis Miguel García Lozano*  
Universidad de Granada