



Vélez Toro, A. J.:
***Repensar el proceso administrativo. Propuestas
para la mejora de la Ley de la Jurisdicción
Contencioso-Administrativa***

Ed. Dykinson, 2025, 236 pp.

Eduardo Marcos Martínez

Doctorando en Derecho Administrativo en la Università
degli Studi di Roma Tor Vergata (Roma II)
<https://orcid.org/0009-0002-6963-3861>

Fecha de recepción: 17/07/2025
Fecha de aceptación: 04/09/2025

La obra *Repensar el proceso administrativo. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, publicada en 2025 por la editorial Dykinson y escrita por el profesor Antonio José Vélez Toro, constituye una aportación significativa, tanto desde el punto de vista doctrinal como práctico, al debate sobre la urgente revisión y reforma del proceso contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico español. El volumen, redactado por un jurista con más de dos décadas de ejercicio profesional en el ámbito contencioso-administrativo y actualmente Profesor Ayudante Doctor en la Universidad de Granada, constituye una contribución técnicamente sólida y firmemente comprometida con la racionalización y el perfeccionamiento funcional de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Desde las primeras páginas se advierte que no estamos ante una obra convencional ni meramente expositiva, sino ante un ejercicio de crítica constructiva orientado a proponer mejoras razonadas a una norma —la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)— que, tras más de veinticinco años de vigencia, acusa ciertas deficiencias estructurales, de técnica legislativa y de funcionalidad práctica. El autor no se limita a describir el estado del Derecho, sino que —con notable equilibrio entre el respeto institucional y el impulso reformador— se adentra en las potencialidades y límites del modelo procesal vigente, en diálogo con las reformas que ha experimentado el sistema jurídico español desde la Constitución de 1978.

El autor subraya, por tanto, que el objetivo de la obra no es meramente académico, sino que responde a una voluntad expresa de incidir en la mejora práctica y funcional del sistema jurisdiccional contencioso-administrativo. Se trata pues, de una propuesta integral para *repensar* —como indica el título— el proceso contencioso-administrativo, es decir, de una reflexión técnica con implicaciones legislativas, jurisprudenciales y organizativas. Vélez Toro busca ofrecer propuestas específicas de *lege ferenda* orientadas a racionalizar la LJCA, aumentar su coherencia interna, dotarla de mayor efectividad práctica y hacerla más acorde con los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, oralidad, intermediación y buena administración. Todo ello, sin caer en maximalismos ni utopismos normativos: el autor es consciente de que una reforma de calado solo será viable si está jurídicamente fundada, técnicamente bien formulada y políticamente asumible.

Para alcanzar estos fines, la metodología adoptada en el libro se aleja de los enfoques puramente compilativos o descriptivos tan frecuentes en las obras procesales. Frente a las tradicionales «leyes comentadas», que se limitan a transcribir el articulado y añadir notas de concordancia o explicaciones superficiales, Vélez Toro apuesta por una lectura sistemática y crítica del texto legal. La norma se despieza en sus elementos esenciales, se contextualiza histórica y doctrinalmente, se somete a examen funcional, y a partir de ahí se formulan propuestas de mejora precisas, realistas y técnicamente bien argumentadas. No se trata de una obra dogmática en el sentido tradicional, sino de un texto que conjuga el rigor académico con la experiencia forense y una marcada sensibilidad académica, lo cual permite intuir que el espíritu de la obra está íntimamente conectado con la trayectoria vital y profesional del autor, forjada en el ejercicio y la reflexión jurídica desde dentro de las aulas judiciales.

En cuanto a la vertebración del volumen, la estructura responde a un orden lógico que recorre, de manera completa y coherente, todos los aspectos fundamentales del proceso contencioso-administrativo. Los capítulos centrales del libro —del primero al octavo— se dedican a analizar en profundidad las categorías esenciales del proceso. Así, el autor examina: el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo (tanto en su dimensión subjetiva como objetiva); la posición procesal de las partes, con especial atención a la legitimación activa y pasiva; el objeto del recurso, incluyendo la impugnabilidad de disposiciones generales, la inactividad administrativa y la vía de hecho; la distinción entre los procedimientos ordinario y abreviado; el sistema de recursos procesales; la ejecución de sentencias; los procedimientos especiales (tutela de derechos fundamentales, unidad de mercado, extinción de partidos políticos, etc.); y, finalmente, las disposiciones comunes en materia de plazos, medidas cautelares y costas procesales.

En el marco de ese desarrollo sistemático, y a modo de ejemplo ilustrativo, conviene detenerse —aunque sea brevemente— en uno de los capítulos que, por su enfoque técnico y su relevancia práctica, resulta es-

pecialmente oportuno: el dedicado al *procedimiento abreviado* (capítulo IV, apartado B, del volumen).

Este procedimiento constituye, tal y como recuerda el autor, una de las grandes novedades introducidas por la LJCA de 1998, con la finalidad declarada de dotar al proceso contencioso-administrativo de mayor agilidad y eficacia. Su regulación, contenida en el artículo 78 de la Ley, supone una transformación radical respecto del procedimiento ordinario: el recurso se interpone directamente mediante demanda; el expediente administrativo se remite con posterioridad, salvo que ya obre en poder del actor; no se exige una contestación formal a la demanda; y, en principio, se celebra una vista oral, salvo renuncia de las partes o innecesaridad valorada por el órgano jurisdiccional. En suma, se trata de un procedimiento que aspira a dar cumplimiento efectivo a los principios de oralidad, inmediatez y concentración, en línea con lo dispuesto en el artículo 120.2 de la Constitución.

El autor examina con detalle los presupuestos materiales y cuantitativos que habilitan el uso del procedimiento abreviado. Así, desde el punto de vista objetivo, se prevé para determinados asuntos de personal, materias de extranjería, admisión de solicitudes de asilo, y cuestiones de disciplina deportiva en materia de dopaje. Desde la perspectiva cuantitativa, el límite se sitúa en los 30.000 euros, lo cual —como sugiere Vélez Toro— debería ser objeto de revisión al alza, como mecanismo para descongestionar la vía ordinaria y acelerar los procedimientos de menor entidad económica.

De especial interés resulta el tratamiento del *trámite de fijación de hechos controvertidos* (art. 78.11 LJCA), que el autor analiza con precisión crítica. Conforme a la norma, antes de practicar prueba, el juez debe conceder la palabra a las partes para que precisen los hechos en que fundan sus pretensiones. En caso de conformidad, el proceso puede quedar visto para sentencia sin necesidad de ulterior debate. Sin embargo, Vélez Toro constata —con acierto— que en la práctica forense este trámite suele omitirse o despacharse de forma rutinaria, lo que debilita su función esencial: delimitar con claridad el objeto de la prueba y evitar dilaciones innecesarias. Esta observación, basada en la experiencia real de los tribunales, permite al autor reivindicar la importancia de respetar esta fase procesal como garantía de eficiencia y justicia material.

A partir de esta y otras constataciones prácticas, el autor sugiere diversas reformas normativas y organizativas: mayor precisión en la delimitación del ámbito material del procedimiento abreviado; simplificación de los trámites iniciales; y, sobre todo, una mayor exigencia judicial en la aplicación del trámite de fijación de hechos, entendida no como una formalidad, sino como una herramienta procesal que permite depurar el litigio y garantizar una prueba útil y pertinente.

En definitiva, el análisis del procedimiento abreviado —como el del conjunto del volumen— refleja con nitidez el método de trabajo del autor: estudio técnico, observación práctica, valoración crítica y propuesta normativa.

En este sentido, la obra no sólo funciona como manual de estudio o texto de referencia, sino como auténtico instrumento de reforma jurídica, elaborado desde dentro del sistema pero con perspectiva de cambio.

El valor añadido de la obra se percibe especialmente en el último capítulo, titulado «Reflexiones finales», donde A. J. Vélez Toro articula un conjunto de propuestas de mejora que abarcan cuestiones tan variadas como la oralidad del proceso, el papel de la mediación y el arbitraje, la problemática del recurso de casación y la necesidad de una refundición normativa. Lejos de limitarse a un cierre retórico o meramente valorativo, el autor sistematiza propuestas que emergen de los déficits detectados a lo largo del volumen, ofreciendo así una hoja de ruta reformista realista pero ambiciosa. Entre sus principales planteamientos se encuentra la reivindicación de la oralidad como eje vertebrador del proceso contencioso-administrativo, en coherencia con el artículo 120.2 CE, cuya aplicación práctica en este orden jurisdiccional ha sido históricamente residual. En este sentido, el autor propone una revisión de los formatos escritos predominantes, impulsando modelos que privilegien la vista pública, la inmediación judicial y la concentración del debate, particularmente en procedimientos de menor complejidad.

Asimismo, Vélez Toro subraya la necesidad de fomentar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación y el arbitraje administrativo, cuya presencia en el ordenamiento español sigue siendo marginal pese a su reconocimiento legal y potencial funcional. Esta apuesta se inscribe en una visión contemporánea del proceso administrativo como instrumento de gestión eficiente de la conflictividad, donde no todo ha de resolverse en sede jurisdiccional. En la misma línea, el autor plantea una revisión profunda del recurso de casación, señalando su disfuncionalidad actual, derivada tanto de la excesiva rigidez de los requisitos de admisión como de su escasa capacidad para garantizar una verdadera función nomofiláctica.

Otra propuesta de calado que formula el autor es la necesidad de abordar una refundición normativa de la LJCA, que supere la acumulación de reformas parciales, a menudo incoherentes entre sí, y que permita una reorganización lógica y sistemática del texto legal. A su juicio, la actual dispersión de institutos, la existencia de lagunas técnicas y la falta de articulación clara entre procedimientos ordinarios y especiales generan una inseguridad jurídica que compromete la accesibilidad, previsibilidad y funcionalidad del proceso. Desde una óptica más estructural, el autor también se detiene en cuestiones complejas como la especialización del juez contencioso-administrativo, proponiendo una reflexión sobre la necesidad de órganos judiciales dotados de formación y experiencia específica en esta rama del Derecho, especialmente en materias técnicas como urbanismo, medio ambiente o contratación pública.

Finalmente, no elude temas especialmente espinosos como la duración excesiva del proceso o la conveniencia de revisar el principio de ejecutividad del acto administrativo, en particular en aquellos supuestos en los que

la Administración actúa sin haber motivado debidamente la urgencia de su ejecución. Frente al automatismo con el que en ocasiones se impone la ejecutividad, Vélez Toro plantea una mirada crítica, más garantista, que conecte con los principios de buena administración, tutela judicial efectiva y ponderación entre intereses públicos y derechos fundamentales.

En definitiva, *Repensar el proceso administrativo* es una obra necesaria. Ofrece una lectura crítica, técnicamente sólida y normativamente estimulante de la LJCA, y se convierte, por su estructura, contenido y método, en un referente para quienes deseen comprender a fondo el proceso contencioso-administrativo en España y contribuir a su mejora. Es una obra útil no sólo para juristas del ámbito académico, sino también para abogados, jueces, legisladores y todos aquellos que tengan interés en la transformación racional del sistema procesal administrativo. Su lectura deja una doble impresión: la de haber aprendido algo nuevo y la de estar invitados, como lectores, a seguir pensando en cómo mejorar una jurisdicción clave para el equilibrio entre poderes, la protección de los derechos y el buen funcionamiento del Estado de Derecho.