

## I. ESPAÑOLA Y COMUNITARIA

# SOBRE LA SITUACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Por

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá

**SUMARIO:** 1. DEL DEBATE DOCTRINAL A LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS.—2. SOBRE EL ESTADO DE LA JUSTICIA Y SU IMAGEN EN LA SOCIEDAD AL FINALIZAR EL SIGLO XX.—3. EL «LIBRO BLANCO DE LA JUSTICIA» Y SUS CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: a) *Sobre el acceso a la justicia y la actuación de los abogados*. b) *Sobre los jueces y magistrados*. c) *Sobre la oficina judicial*. d) *Consideraciones específicas sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*.—4. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: UNA PRIMERA EVALUACIÓN PROVISIONAL: a) *Consideraciones generales*. b) *La experiencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y el problema de la especialización de los jueces y magistrados de la jurisdicción*.—5. «DEL MODO DE ARREGLAR LA JUSTICIA»: INFORMES Y PROPUESTAS DESDE EL PODER JUDICIAL: a) *Propuestas del Consejo General del Poder Judicial para la reforma de la Justicia*: a') Medidas de evitación del proceso. b') Acceso a la Justicia. c') Propuestas específicas sobre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. d') Carrera Judicial. e') Actuaciones en materia de planta judicial. b) *Informe y propuestas del Tribunal Supremo*. c) *Informes y propuestas de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas*.—6. COMENTARIOS DE URGENCIA A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.—ADDENDA.

### 1. DEL DEBATE DOCTRINAL A LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS

Durante la pasada década, la doctrina española de Derecho administrativo ha producido algunas obras de relieve sobre la evolución de la justicia administrativa y ha mantenido un debate profundo y en ocasiones apasionado sobre esta materia, que ha trascendido incluso nuestras fronteras, a uno y otro lado del océano. También en ese período se han aprobado leyes decisivas para la evolución del ordenamiento jurídico-administrativo en nuestro país —en particular la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa— profusamente comentadas, analizadas y objeto de crítica, a veces tampoco exenta de apasionamiento.

No es mi intención intervenir de nuevo en dicho debate ni volver sobre las causas, próximas o remotas, por las que se inició y se desarrolló o sobre las razones por las que parece haberse agotado o por las que, al menos,

ha llegado a aguas más tranquilas. Cada cual tendrá su explicación al respecto y algunos podemos considerar que ya dijimos en su momento lo que teníamos que decir y que no tenemos nada nuevo de importancia que aportar. Ni siquiera pretendo ahora añadir ningún comentario a los textos legales más recientes. Sin embargo, el estado de la justicia administrativa atrae una vez más mi atención, que sin duda comparto con cuantos se dedican al estudio del Derecho administrativo, aunque esta vez desde una perspectiva distinta.

El debate de los años noventa, siguiendo quizá una ya larga tradición doctrinal, giró esencialmente sobre la concepción, histórica y actual, de nuestro sistema de justicia administrativa y su relación con la Administración pública. De ahí que los temas recurrentes de discusión se centraran en la naturaleza predominantemente objetiva o subjetiva del proceso contencioso-administrativo, sobre el alcance y los límites del derecho a la tutela judicial efectiva y del control judicial del Gobierno y de la Administración, sobre la discrecionalidad administrativa, las medias cautelares, los poderes del juez para la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración y aspectos conexos. Se ha tratado de un debate estrictamente doctrinal o de teoría jurídica, sobre problemas sustantivos y, si acaso y de reflejo, procesales, frecuentemente entrelazado con planteamientos constitucionales y de filosofía política y jurídica.

Por supuesto, no creo que pueda decirse y no seré yo quien diga que el debate en torno a estas cuestiones está superado o que carece ya de interés, ya que serán cuestiones siempre esenciales para la «ciencia» del Derecho administrativo. Sin embargo, lo que ahora pretendo examinar son otros aspectos de la justicia administrativa, de naturaleza mucho más prosaica. Sin perjuicio de la concepción teórica que tengamos de la jurisdicción contencioso-administrativa y del alcance del control judicial de la Administración, es preciso conocer cómo funciona la justicia administrativa en realidad, qué efectos reales puede estar teniendo aquel debate doctrinal en virtud de las circunstancias concretas en que se desempeña la actuación judicial, y si hay, en definitiva, más y mejor justicia administrativa que antes o no.

Pues, como es claro, el funcionamiento de la Administración de Justicia y las decisiones de los jueces y tribunales no dependen sólo de las leyes y de la evolución de la teoría jurídica, sino de otros muchos factores que influyen en distinta medida en el modo de ejercicio del formidable poder que la sociedad ha puesto en sus manos (1).

Entre estos factores hay algunos de carácter «organizativo», que atañen a las condiciones materiales en que los órganos judiciales y sus titulares desempeñan sus funciones. Cuántos son los Jueces y cuál es su carga de trabajo. Quiénes son y cómo se nombran.Cuál es su formación y preparación para las tareas que se les encomiendan. Cómo se aplica la distribución de

---

(1) Me basta remitirme, para expresar lo que quiero decir, al excelente último libro de Alejandro NIETO, *El arbitrio judicial*, Ariel, Barcelona, 2000, y a la visión «realista» de la aplicación judicial del Derecho que refleja, a mi juicio con tanta precisión como profundidad.

competencias entre los órganos judiciales y cuál es la misión específica de cada uno. Cómo se tramitan los procedimientos judiciales y cómo funcionan las oficinas judiciales. El conocimiento de las respuestas a estos y otros problemas semejantes explica en buena medida el resultado, es decir, el modo y el grado de control y de tutela judicial que efectivamente existe, el nivel de satisfacción de la sociedad con el sistema judicial de garantías e inclusive las tendencias de desarrollo de la jurisprudencia de los Tribunales.

Para quienes entendemos el Derecho como ordenamiento y no sólo como sistema de normas, los problemas a que hago referencia no pueden ser indiferentes, sino que forman parte intrínseca del saber jurídico. Al fin y al cabo, el Derecho administrativo es un régimen de garantías del correcto funcionamiento de las Administraciones públicas y de los derechos individuales y colectivos afectados por su actuación, régimen que no se agota en la aprobación e interpretación de las normas jurídicas, sino que incluye también otras garantías vinculadas al «funcionamiento» y la «organización» de los órganos judiciales (así como de las Administraciones), que condicionan su aplicación. Reflexionar sobre estos aspectos me parece hoy tanto o más necesario que «producir doctrina», si se quiere contribuir al perfeccionamiento de la justicia administrativa, pues de poco serviría encerrarse en la «torre de marfil» del pensamiento teórico sin detenerse a considerar y evaluar los cauces por dónde discurre la realidad.

Por otra parte, el debate sobre las cuestiones a que ahora me refiero está ya instalado desde hace unos años en la sociedad, en los medios políticos y de comunicación y en el propio ámbito del Poder Judicial. Desde este último, en concreto, se han elaborado recientemente estudios y propuestas que, significativamente, son poco conocidos en los medios académicos y que, en cualquier caso, no han tenido suficiente eco en la literatura jurídica. Pienso, no obstante, que la Universidad, y muy especialmente la «doctrina» del Derecho administrativo, no puede permanecer ajena a estos esfuerzos, sino que debe contribuir a ellos desde su propia perspectiva, sin duda distinta de la de jueces, partidos políticos y corporaciones profesionales.

Por estos derroteros circulan las páginas que siguen, que se ciñen a la exposición y comentario de determinados datos deducidos de algunos documentos recientes, así como de la experiencia personal de su autor, y que no tienen otra finalidad que proporcionar alguna información suplementaria a los lectores de esta REVISTA y participar en el análisis y en el enfoque de problemas de evidente actualidad y relevancia social.

## 2. SOBRE EL ESTADO DE LA JUSTICIA Y SU IMAGEN EN LA SOCIEDAD AL FINALIZAR EL SIGLO XX

En el año 1997, el Consejo General del Poder Judicial encargó la elaboración de un barómetro de opinión sobre «la imagen de la Administración de Justicia en la sociedad española». Los resultados de la encuesta, que hicieron públicos resumidamente algunos medios de comunicación, fueron

francamente demolidores, hasta tal punto que en las conclusiones del estudio demoscópico se señalaba expresamente que «cabría hablar, sin exageración excesiva, de un verdadero colapso de la imagen pública de nuestra Justicia».

La Administración de Justicia era valorada por los entrevistados en el antepenúltimo lugar entre las distintas instituciones públicas y privadas que se comparaban (con una puntuación de 2,4 entre el 1 y el 5). Para el 84 por 100 de ellos, la Justicia se expresa en un lenguaje excesiva e innecesariamente oscuro, incomprensible para el ciudadano medio. El 81 por 100 le achacaba una excesiva lentitud, que perjudica sobre todo a los más débiles e indefensos. Para el 76 por 100 resulta tan cara que a menudo no interesa acudir a los tribunales. En definitiva, la Administración de Justicia se percibía según dicha encuesta como hermética, lenta, cara, anticuada y necesitada de una reforma urgente y a fondo.

En menores porcentajes, pero en todo caso mayoritarios, los entrevistados consideraban que las leyes no se aplican de forma igualitaria; que existe corrupción en la Administración de Justicia, aunque similar o inferior a la de otros ámbitos; que la Administración de Justicia es escasamente independiente frente a las presiones políticas o mediáticas, y que su actuación resulta en buena medida impredecible.

También se deduce del informe en cuestión que la mayoría de los españoles consideraban obsoletas las normas procesales entonces vigentes y reclamaban una actitud más flexible y menos rígida del papel de los jueces, de manera que intenten conciliar a las partes ayudándolas a llegar a un acuerdo. Igualmente se demandaba mayoritariamente una mayor sensibilidad de los jueces hacia la evolución de la sociedad, mayor respeto por parte de todos para su labor, mayor dedicación a su trabajo, mejor preparación de los jueces y mayores medios para la Administración de Justicia.

Respondiera o no fielmente a la realidad —y sobre este punto es lícito mantener muy distintas valoraciones subjetivas— la «imagen social» de la Justicia expresada en la encuesta constituye un punto de partida —quizá el único dato objetivo disponible— para lo que se quiere exponer.

### 3. EL «LIBRO BLANCO DE LA JUSTICIA» Y SUS CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En la misma época en que se realizó el citado estudio de opinión, el Consejo General del Poder Judicial elegido en junio de 1996 elaboró un Libro Blanco de la Justicia, que fue aprobado por el Pleno del Consejo en 8 de septiembre de 1997. De entre las consideraciones incluidas en dicho Libro Blanco, que ha tenido mayor difusión que la encuesta referida aunque menor de lo deseable, interesa recordar aquí algunas de carácter general y aquellas que se refieren específicamente al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

a) *Sobre el acceso a la justicia y la actuación de los abogados*

En este aspecto, el Libro Blanco se centra en la necesaria asistencia jurídica a los ciudadanos que deseen acceder a los juzgados y tribunales, recalcando la preocupación por la formación de los abogados. Constatado que «España es el único país de la Unión Europea en el que abogados y procuradores pueden ejercer la profesión exclusivamente tras obtener la licenciatura en Derecho y formalizar su inscripción colegial», se señala «la conveniencia de establecer algún procedimiento de formación obligatoria previo al inicio del ejercicio profesional».

b) *Sobre los jueces y magistrados*

Expuesto lo anterior, la mayor parte de las consideraciones generales del Libro Blanco se refieren, como no podía ser de otra forma, a la situación de los jueces y magistrados. Entre ellas, cabe destacar las siguientes.

Se parte de la base de que de la forma en que estén cubiertas las plazas de jueces y magistrados —había 3.434 a 1 de enero de 1997— y de la capacidad de sus titulares «dependerá esencialmente que la tutela judicial proclamada en el artículo 24 de la Constitución sea “efectiva”, como el propio Texto Fundamental quiere». En consecuencia, el Libro Blanco analiza tanto los problemas que se refieren a la «calidad» de los jueces y magistrados como a su suficiencia numérica.

En términos generales y sin entrar ahora en detalles, se insiste en que el proceso selectivo para ingreso en la Escuela Judicial, que valora preferentemente los conocimientos memorísticos jurídicos de los opositores, debe atribuir mayor importancia a otras facetas descuidadas, como la capacidad argumental o la verificación de la cultura jurídica general. En este sentido se sugiere alguna modificación en las pruebas selectivas y también la unificación de los procesos de selección para ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal, aspiración ésta que ha sido finalmente atendida por la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre (art. 1). El Libro Blanco se muestra, por lo demás, partidario de mantener el sistema de acceso por el turno de juristas de reconocida competencia, mediante concurso-oposición, si bien —precisión significativa— anunciando sistemáticamente «por especialidades» el acceso a la categoría de magistrado.

El Libro Blanco hacía también hincapié en la necesidad imperiosa de especialización para el acceso a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (conforme al artículo 329 de la LOPJ, reformada en 1994), por entonces todavía no creados, previo un curso de formación obligatoria, y proponía extender la formación continuada en el caso de acceso de jueces y magistrados procedentes de otro orden jurisdiccional no sólo a los juzgados, sino también a las Salas de lo Contencioso-Administrativo. Asimismo, recalca la necesidad de formación continuada y obligatoria en supuestos de reformas legislativas especialmente importantes y para los jueces de nuevo ingreso.

Aspecto también destacado es el que se refiere a la productividad judicial. A este respecto, el Libro Blanco consideraba necesario diseñar módulos de productividad distintos de los existentes, basados no sólo en criterios cuantitativos, sino también cualitativos. En todo caso, los módulos deben «determinar el número de asuntos que razonablemente puede soportar un juez para dar respuesta, también en plazo razonable, a las demandas de los ciudadanos». Por lo que se refiere a las Salas de lo Contencioso-Administrativo, se señala que «no deben sobrepasar una carga de trabajo superior a los 375 asuntos por magistrado y año».

Especial relevancia se concede en este capítulo al problema de los jueces sustitutos, de provisión temporal y magistrados suplentes, sobre el que se muestra la seria preocupación del Consejo General del Poder Judicial. Si bien estas figuras están previstas en la LOPJ (arts. 200, 212.2 y 428) con carácter excepcional, el Libro Blanco reconoce que para el año judicial 1996-1997 existía una cifra total de 1.517 de estos cargos, cuando eran poco más de 3.400 las plazas de jueces titulares. El propio Libro Blanco recoge la opinión de quienes consideran que esos datos demuestran la existencia de «una planta judicial paralela», aunque quiere desmentirla. No obstante y por lo que se refiere a estos jueces no titulares, reconoce que «en lo tocante a la calidad, la característica fundamental es la disparidad en su formación como consecuencia directa de la distinta procedencia de los nombrados. En efecto, el cargo de magistrado suplente, juez sustituto y de provisión temporal pueden ejercerlo tanto magistrados jubilados con amplia experiencia judicial, cuanto profesores universitarios, licenciados en Derecho que no han ampliado posteriormente sus estudios, funcionarios públicos, secretarios judiciales jubilados u opositores. Esta disparidad en la formación redonda necesariamente en la diferente calidad de la respuesta». A eso se añade la ausencia de control generalizado de la provisión de jueces sustitutos y magistrados suplentes.

Para afrontar este grave problema, el Libro Blanco prevé un conjunto de medidas. Ante todo, la incorporación de nuevos jueces titulares, en número no inferior a 800, hasta el año 2002. En concreto, se alude a la necesidad de crear más de un centenar de plazas de magistrados en las Salas de lo Contencioso-Administrativo, paradigmática y continuamente apoyadas por magistrados no titulares. También se propone elevar transitoriamente a los setenta y dos años la edad de jubilación de los miembros de la Carrera Judicial y que, una vez jubilados, puedan ser nombrados y ejercer como jueces sustitutos o magistrados suplentes hasta el límite de setenta y cinco años de edad. Por cierto, estas últimas medidas de prolongación transitoria de la edad para el desempeño de las funciones judiciales han sido aprobadas, no sin cierto retraso, por la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre (art. 4).

En cualquier caso, el Libro Blanco viene a admitir la opinión de que, al menos provisionalmente, sigue siendo imprescindible apoyar la planta judicial con jueces sustitutos y magistrados suplentes. Pero considera imprescindible «introducir elementos de control a cargo del Consejo General del Poder Judicial en dos direcciones simultáneas: en la selección de los

jueces sustitutos, jueces de provisión temporal y magistrados suplentes, y en el llamamiento de todos ellos, de modo que solamente se produzca en los supuestos establecidos en la Ley». Según las propuestas del Libro Blanco, no debería haber en las Salas magistrados suplentes sistemáticamente por exceso de trabajo y, en el caso de que sea necesario recurrir a ellos, debe atenderse preferentemente al perfil de los magistrados jubilados, muchos de los cuales siguen estando perfectamente capacitados para ejercer la función judicial durante un tiempo. En cuanto a los jueces sustitutos, el Libro Blanco propone la conmutación de esta fórmula por el mecanismo de la comisión de servicio sin relevación de funciones, con una adecuada remuneración. En los casos de imprescindible nombramiento de jueces sustitutos, el nombramiento puede recaer en el secretario judicial y, en todo caso, debe ser precedido de un examen de conocimientos y aptitud de los candidatos, potenciándose el desempeño de funciones jurisdiccionales en régimen de sustitución por los alumnos de la Escuela Judicial (2).

c) *Sobre la oficina judicial*

En este capítulo, el Libro Blanco parte de afirmar que «la configuración actual de la oficina judicial no satisface a nadie» y considera que «si se quiere invertir la tendencia inexorable de caída del prestigio de la Justicia, hay que actuar no sólo en las reformas sustantivas y procesales, no sólo en las labores de mayor información externa y mayor transparencia, sino en el aspecto prestacional de la Justicia, es decir, en la Justicia como servicio público». Por eso (y prescindiendo de detalles en los que no es preciso abundar aquí), se proponen determinadas soluciones como potenciar los servicios comunes a varias oficinas, redefinir las funciones de los secretarios judiciales, asegurando que en su selección y formación exista un componente de gestión, y reforzar las actividades de formación del personal, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas.

d) *Consideraciones específicas sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*

En este orden llama la atención el Libro Blanco sobre el incremento de recursos interpuestos en la última década (hasta 1997), que se ha multiplicado por cuatro en el conjunto de sus órganos. Entre 1986 y 1996, la Sala Tercera del Tribunal Supremo pasó de 7.732 asuntos a 25.733; la Audiencia Nacional, de 6.997 a 23.296, y los Tribunales Superiores de Justicia, de 37.370 (en 1985) a «la llamativa cifra de 117.253 a la conclusión de 1995».

---

(2) Véase el Reglamento 2/2000 de Jueces Adjuntos, aprobado por Acuerdo del Pleno del Poder Judicial de 25 de octubre de 2000.

Aunque también se ha producido un incremento similar en el número de casos resueltos, la consecuencia es que «en la jurisdicción contencioso-administrativa el retraso inicial mínimo en la resolución de los recursos sea el mayor de todos los órdenes jurisdiccionales, superando ampliamente los tiempos medios de resolución observados en los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social». Dicho retraso, centrado sobre todo en las fases de señalamiento y resolución, se cifraba en una media de 28,65 meses en la instancia para el período 1995-1996 (3).

Para hacer frente a este problema, el Libro Blanco, que se aprobó durante la tramitación de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, preveía soluciones en relación con cada uno de los niveles que integran la jurisdicción. Por lo que respecta al Tribunal Supremo, consideraba necesario limitar el acceso a la casación en función del «interés casacional», superando definitivamente el criterio meramente cuantitativo de acceso. En esa línea, consideraba necesario potenciar especialmente «la función de la Sala Tercera del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional encargado de unificar la doctrina» de los tribunales inferiores. Propone también la desaparición del recurso de casación en interés de ley, salvo en materia de personal.

En cuanto a la Audiencia Nacional, el Libro Blanco postulaba ya la creación de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, como fórmula para descongestionar la Sala correspondiente.

Por lo que se refiere a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia se constataba la insuficiencia de la plantilla de magistrados, considerándose tarea prioritaria establecer un plan de urgencia para la dotación de nuevos magistrados.

Por último, el Libro Blanco se mostraba decididamente partidario de poner en funcionamiento los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que, en su criterio, habrían de asumir la competencia «para el conocimiento de aquellos recursos de menor relevancia, ya en primera instancia, ya en instancia única, especialmente aquellos residenciados en el ámbito local».

Particular atención dedicaba el Libro Blanco a la necesaria especialización en este órgano jurisdiccional, incentivando la participación de jueces,

---

(3) Los datos del Libro Blanco deben ser actualizados teniendo en cuenta la Memoria del Consejo General del Poder Judicial correspondiente al año 1999, última de la que tengo noticia, al no haberse publicado aún cuando escribo estas páginas de la del año 2000. En dicho año se registraron en el conjunto de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa un total de 178.816 asuntos nuevos, un 13 por 100 más que el año anterior. El número de asuntos resueltos fue de 180.295, unos pocos más. El número de asuntos pendientes alcanzó la cifra de 356.231. Por órganos judiciales, el número de asuntos registrados fue de 67.949 en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, 5.764 en los Juzgados Centrales, 82.253 en los Tribunales Superiores de Justicia, 9.572 en la Audiencia Nacional y 13.278 en el Tribunal Supremo. El número de asuntos pendientes ante éste sigue creciendo y alcanza la cifra de 28.200, mientras que disminuyó considerablemente en los Tribunales Superiores de Justicia (más de 30.000 asuntos menos) y en la Audiencia Nacional (casi 3.500 asuntos menos) como consecuencia directa de la entrada en funcionamiento de los Juzgados.

magistrados y fiscales en las pruebas de especialización. Según se dice expresamente, «ningún juez debería acceder a este orden jurisdiccional sin profundos conocimientos en Derecho administrativo y tributario, por lo que parece una exigencia ineludible el establecimiento y la obligada participación de los jueces y magistrados en cursos intensivos de formación, como presupuesto previo a la ocupación de cualquier plaza en este orden jurisdiccional». Más aún, se recalca que para la cobertura de los nuevos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo debería atenderse a los criterios de preferencia del artículo 329 de la LOPJ; en concreto, ser magistrado especialista y, subsidiariamente, haber prestado al menos tres años de servicios en el orden contencioso-administrativo dentro de los cinco anteriores a la convocatoria.

De otro lado y en lo relativo al procedimiento, el Libro Blanco recoge determinadas ideas, algunas ya plasmadas por entonces en los sucesivos Proyectos de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y otras que quedarían definitivamente recogidas en ese texto legal (aunque otras no). Así, por ejemplo, el carácter potestativo de las vías administrativas previas (salvo en materia fiscal y de personal) y la necesidad de establecer mecanismos transaccionales y fomentar su práctica. También alude a la preferencia por los principios de oralidad, intermediación y concentración, regulando un procedimiento oral junto al ordinario para el enjuiciamiento de las pretensiones de menor entidad «y cuando se enjuicien cuestiones fácticas», sobre la base del modelo de la primera instancia de la jurisdicción social. Y propone la creación de un procedimiento similar al incidental para la rápida satisfacción de las pretensiones dirigidas a compeler a la Administración al cumplimiento de sus propios actos y otro de carácter sumario y preferente, básicamente escrito, para la resolución en un solo proceso de todos los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en procedimientos de «concurrentia competitiva», procedimiento este último que no tuvo acogida en la Ley, a diferencia de los anteriores. En fin, el Libro Blanco se extiende también sobre otros aspectos como la tramitación de recursos repetitivos, la remisión del expediente, la prueba, la ejecución de las sentencias o las medidas cautelares, en sustancial sintonía con el texto de lo que sería la Ley 29/1998.

En efecto, en los aspectos procesales una parte significativa de las propuestas del Libro Blanco de la Justicia, redactado a su vez a la vista de la reforma legislativa en curso, sería tenida en cuenta por el legislador. Algo muy distinto debe decirse de los aspectos y soluciones organizativas diseñadas, sobre todo en lo relativo al número y especialización de los jueces y magistrados del orden contencioso-administrativo. En estos aspectos es evidente que se ha perdido mucho tiempo.

#### 4. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: UNA PRIMERA EVALUACIÓN PROVISIONAL

##### a) *Consideraciones generales*

Poco después, como es sabido, se aprobó la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que entró en vigor a finales de 1998. Como también es sabido —y no se trata aquí de abundar en ello—, esta Ley incorpora sustanciales novedades, entre otras cosas en cuanto al ámbito y al objeto del recurso contencioso-administrativo, a la planta de la jurisdicción, al procedimiento de tramitación de los recursos y al régimen de las medidas cautelares y de ejecución de las sentencias y demás resoluciones judiciales. En general, se ha entendido que la Ley 29/1998 da un paso adelante en la configuración subjetiva del recurso contencioso-administrativo, superando la naturaleza revisora de la jurisdicción, tal como subraya su propia Exposición de Motivos. Además, amplía el objeto del recurso a la inactividad de la Administración y a las vías de hecho, corrige el carácter excepcional que las medidas cautelares tenían en la Ley de 1956 y refuerza los poderes del juez y las obligaciones de la Administración en lo relativo a la ejecución de las sentencias condenatorias.

¿Hasta qué punto la nueva Ley ha transformado la práctica de la justicia administrativa? Seguramente es pronto para hacer un primer balance. Pero, al menos, existe una impresión compartida por muchos juristas con experiencia en la práctica de que la influencia o «eficacia» del nuevo texto legal, inmediata en algunos aspectos, tarda aún en manifestarse en algunos otros relevantes y que, en cualquier caso, la aplicación del mismo es muy desigual.

Quizá no podía esperarse otra cosa, puesto que las novedades legislativas de tanto calado no siempre tienen reflejo inmediato en la práctica judicial, sino que normalmente se van asentando poco a poco. Por otra parte, es pronto aún para que exista doctrina legal del Tribunal Supremo en relación con las novedades introducidas por la Ley en cuanto al ámbito y el objeto de la jurisdicción o la ejecución de sentencias, entre otros aspectos.

No obstante, conviene subrayar que no es fácil encontrar en los repertorios, recopilaciones o resúmenes de jurisprudencia, incluyendo las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia, sentencias que resuelvan recursos contra la inactividad o contra actuaciones realizadas en vía de hecho (4). Por el contrario, se observa una mayor apertura, aunque con cautela, en el sometimiento a control judicial de los tradicionalmente denominados «actos de gobierno» (5), ya iniciada antes de la entrada en vigor de la LJCA.

---

(4) Véase, no obstante, el supuesto de recurso contra actuaciones en vía de hecho comentado por C. CHINCHILLA, en *Medidas cautelares urgentes ante el cierre de una televisión local por ondas*, en el núm. 151 de esta REVISTA, págs. 287 ss.

(5) Véase STS de 26 de noviembre de 1999 (Ar. 3197), que admite la impugnación de un acuerdo del Consejo de Ministros de extradición pasiva, limitando el control a los as-

Por lo que se refiere a las medidas cautelares, se advierte que los criterios utilizados en general por los órganos judiciales se atienen a la ponderación de intereses en presencia, incluido naturalmente (y de ordinario preferentemente) el interés público, con escasas referencias al *fumus boni iuris*, apoyándose sobre todo en si la ejecución de la actuación recurrida hace o no perder su finalidad legítima al recurso (art. 130.1 LJCA) (6). Eso sí, la previsión legal de medidas cautelares provisionalísimas está deparando resultados novedosos (7).

También puede afirmarse que las nuevas facultades coercitivas atribuidas a jueces y tribunales en orden a la reclamación del expediente administrativo y a la ejecución de sentencias están arrojando frutos positivos. Igualmente es alto el porcentaje de incidentes que se plantean haciendo uso de algunas de las medidas procesales tendentes a agilizar la tramitación de los recursos, tales como el recurso-test (art. 37.2) o la aplicación a terceros de las sentencias de condena en vía de ejecución (art. 110) (8), mientras que lo que no parece que se esté utilizando con una mínima frecuencia, quizá por falta de tradición en el ámbito de la jurisdicción, es el previsto mecanismo de conciliación judicial (9). Por último, no son muy numerosas las cuestiones de ilegalidad de reglamentos planteadas (10).

En cualquier caso, parece claro que algunas de las novedades más avanzadas del nuevo modelo de justicia administrativa pueden tardar en consolidarse, lo que exige sin duda un esfuerzo doctrinal continuado.

---

pectos reglados del acto. Véase también, no obstante, ATS de 16 de febrero de 2000 (Ar. 619), que declara la inadmisibilidad de recurso contra la voluntad del Gobierno de no recurrir la decisión de un Gobierno extranjero de no conceder una extradición solicitada. Según el Tribunal Supremo, lo pretendido en el recurso se enmarca en el ámbito de la dirección de la política exterior, que al Gobierno corresponde como órgano político y mediante actuaciones que no son administrativas, por lo que están excluidas del control judicial, máxime cuando no existen elementos reglados accesibles a la fiscalización jurisdiccional.

(6) Significativos de la actual tendencia a fundar las resoluciones en el estricto criterio del *periculum in mora* y del aseguramiento de la efectividad de la sentencia, evitando confundir la tutela cautelar con una tutela adelantada, son varios AATS de 2 y 15 de marzo de 2000 (Ar. 2196, 2891, 2892 y 2934). Véase «Justicia Administrativa», 10, enero de 2001, págs. 252 ss.

(7) Véase el mismo supuesto comentado a que se refiere la nota 4 (Autos del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ciudad Real de 4 de noviembre y 15 de diciembre de 1999).

(8) Según la Memoria del CGPJ sobre el año 1999, la gran mayoría de los incidentes que se plantearon en vía de ejecución lo fueron en aplicación del artículo 110 LJCA o en aplicación del artículo 111, en relación con el 37.2. Sin embargo, sólo el 4 por 100 de las ejecuciones resueltas aplicaron esos preceptos.

(9) En la Memoria del CGPJ sobre 1999 aparece un reducido número de asuntos contencioso-administrativos que se clasifican como resueltos por «transacción»; en concreto, 245 asuntos en los Tribunales Superiores de Justicia (0,3 por 100 de los resueltos), 5 en la Audiencia Nacional (no llega al 0,1 por 100) y 145 en los Juzgados (0,4 por 100), ninguno en los Juzgados Centrales. No obstante, es difícil saber si la «transacción» a que se alude deriva de una intervención judicial en vía de conciliación (art. 77 LJCA).

(10) De la Memoria del CGPJ sobre 1999 se deduce que se plantearon en ese año seis cuestiones de ilegalidad ante los Tribunales Superiores y una ante la Audiencia Nacional, sin que aparezca dato alguno al respecto en los asuntos iniciados ante el Tribunal Supremo.

b) *La experiencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y el problema de la especialización de los jueces y magistrados de la jurisdicción*

Dicho lo anterior, con todo género de cautelas, el aspecto en que más se ha notado la entrada en vigor de la nueva Ley, como no podía ser menos, es el de la creación y funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Polémicas doctrinales aparte, la experiencia de los Juzgados se viene considerando como un éxito en medios judiciales y en cierto modo también de la abogacía. Desde luego, se trata de una experiencia positiva desde el punto de vista del tiempo de tramitación y resolución de los recursos. Frente a los larguísimos plazos a los que estábamos malacostumbrados (y seguimos estando, por desgracia, cuando se trata de asuntos de que conocen las Salas), es alentador tener sentencia en el plazo de unos pocos meses, cuando se aplica el procedimiento abreviado, y de algunos más, pero tampoco comparables a los habituales en las Salas, si se aplica el procedimiento ordinario. Por otra parte, también es claro que la actividad de los Juzgados ha permitido descargar de una buena parte de asuntos a los Tribunales Superiores de Justicia y a la Audiencia Nacional, lo que se supone permitirá reducir en alguna medida los tiempos de resolución de los recursos también en estos órganos. Ahora bien, la entrada en funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ha evidenciado igualmente algunos nuevos problemas.

Por un lado, los defectos de diseño del procedimiento abreviado, en particular la falta de un trámite de contestación por escrito a la demanda previo a la vista oral, que genera una «desigualdad de armas» en perjuicio de la parte demandante. Esta acude al juicio sin conocer las objeciones de la demandada, lo que frecuentemente obliga a improvisar la defensa. Curiosamente, además, los Juzgados Centrales no han sido capaces de ponerse de acuerdo sobre la procedencia de aplicar o no este procedimiento, con la insólita consecuencia de que un mismo asunto puede tramitarse conforme a distintos procedimientos (y con mayor o menor celeridad) según el Juzgado Central que corresponda por turno.

Por otro lado, también se han constatado rápidamente los defectos de la regulación legal de las competencias de los Juzgados. Como es sabido, el texto final de la Ley 29/1998 vino a ampliar las competencias de los Juzgados de ámbito provincial en relación con la actividad de la Administración periférica e institucional del Estado y de las Comunidades Autónomas, al tiempo que creaba los Juzgados Centrales con el manifiesto propósito de reducir las competencias de la Audiencia Nacional. Sin embargo, las cláusulas competenciales de la nueva Ley no son claras y tienen efectos perturbadores no previstos.

De una parte, frente al criterio que se refleja en la Exposición de Motivos de la Ley de mantener una competencia limitada de los Juzgados en relación con asuntos «relativamente uniformes y de menor trascendencia

económica y social» (criterio que aparecía en el Proyecto de Ley de 1995 y que, no obstante las modificaciones del articulado, mantuvo la Ley aprobada en su Exposición de Motivos), lo cierto es que los Juzgados conocen de un conjunto muy amplio y heterogéneo de asuntos (11). Sobre todo lo son aquellos relacionados con la actividad de los organismos autónomos y entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, que cada vez son más y cuya actividad versa sobre muy distintas áreas. Además, en muchos casos los Tribunales Superiores de Justicia vienen realizando una interpretación extensiva de las competencias de los Juzgados, en contra del criterio que se deduce de la Exposición de Motivos de la Ley. Por si fuera poco, en relación con las competencias de los Juzgados Centrales, se han entablado algunos conflictos de competencia entre aquéllos y los Tribunales Superiores de Justicia remitidos al Tribunal Supremo, con el consiguiente (y no breve) retraso en la tramitación del procedimiento (12).

En cualquier caso, el problema más acusado que se ha puesto de relieve con la entrada en funciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ha sido, a mi juicio (opinión que considero ampliamente compartida), la falta de suficiente especialización de un gran número de sus titulares. Desde este punto de vista, como ha sucedido en el caso de otras leyes procesales más recientes, la aplicación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 se ha iniciado en medio de una notoria (e injustificable) improvisación. Es evidente que las expectativas y propuestas del Libro Blanco de la Justicia no se han cumplido en este punto tan sensible. En consecuencia, los Juzgados se han provisto en un alto porcentaje con jueces provenientes de otras jurisdicciones y carentes de una sólida formación en Derecho administrativo. Estas carencias se advierten con facilidad en la calidad de muchas sentencias, que, dicho sea con toda franqueza, deja bastante que desear, sobre todo cuando versan sobre asuntos de cierta complejidad y no usuales en la práctica de los Juzgados.

La técnica y los principios del Derecho administrativo son muy diferentes a los del Derecho privado y no es fácil acertar con su aplicación e interpretación por quien no es especialista en aquella rama del Derecho. Lamentablemente, sin embargo, los nuevos Juzgados están servidos por una mayoría de no especialistas. También hay que decir que, en menor medida, esa falta de especialistas afecta a algunas Salas. Pero el problema se agrava en el caso de los Juzgados, por su misma naturaleza unipersonal y porque sigue siendo excesivamente frecuente el recurso a jueces no titu-

(11) Aunque, según la Memoria del CGPJ sobre 1999, las sanciones administrativas (42 por 100), las materias de personal (19 por 100), la materia tributaria (11 por 100) y el urbanismo (7 por 100) constituyen casi el 80 por 100 de la litigiosidad sustanciada ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, lo cierto es que la variedad de asuntos de que conocen es grande.

(12) Sobre este último aspecto me remito a mi trabajo *Las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en recursos contra la actividad de las Comunidades Autónomas y de la Administración del Estado*, en «Justicia Administrativa», 9, octubre de 2000, págs. 41 ss. Véanse también, entre otras, las SSTs de 10, 18 y 19 de abril de 2000 (Ar. 2921, 2922, 2923 y 2924), en las que el Tribunal Supremo ha comenzado a establecer doctrina sobre la cuestión.

lares, cuya preparación y «madurez» es muy desigual y en ocasiones perceptiblemente insuficiente. Quizá estos problemas de falta de especialización (y de estabilidad) de jueces y magistrados sean transitorios, y así es de esperar. No obstante, mientras el problema se resuelve, no creo exagerado sostener que la jurisdicción contencioso-administrativa adolece en este momento y en sus niveles inferiores de un problema de «calidad» en la tutela judicial que se imparte. Dicho sea, naturalmente, sin perjuicio de las muchas y honrosas excepciones a la regla (13).

A la falta de la imprescindible especialización en Derecho público, que comienza, por cierto, desde el acceso a la Carrera Judicial (14), se une la dificultad que entraña mejorar la formación personal e inclusive estudiar en profundidad los asuntos cuando debe tramitarse y resolverse cada año un número de recursos excesivo. De hecho, la saturación de los órganos judiciales es el mayor enemigo de la calidad y acierto de las resoluciones. Como ha escrito recientemente Luis MARTÍN REBOLLO, cuya opinión suscribo por entero, «la congestión incide también negativamente en la calidad de la jurisprudencia condenados como están los Tribunales a despachar muchos asuntos y, por ello, al examen rápido y a veces superficial de los temas, lo cual produce en ocasiones fallos apresurados, ligeramente fundados, sin responder a las alegaciones de las partes o basados directamente en principios generales o incluso en la equidad, lo que en ocasiones supone introducir el decisionismo y la creación judicial del Derecho al tiempo que dificulta la creación de un *corpus* doctrinal para el futuro que produzca previsibilidad, seguridad y certeza, condiciones básicas del Derecho» (15).

Este tipo de problemas, junto a la manifiesta falta de especialización de muchos jueces y de algunos magistrados de la jurisdicción contencioso-administrativa, suele tener también como efecto una actitud muy difundida de reserva y prevención que se traduce con harta frecuencia en una tendencia al mantenimiento del *statu quo*, es decir, el establecido por la actuación administrativa recurrida, aunque su ilegalidad se advierta dudosa a primera vista (16). Esa misma actitud «defensiva» parece estar llevando a

---

(13) Con independencia del mayor o menor acierto de las resoluciones, sorprende de entrada la notoria impropiedad con que se utilizan frecuentemente en ellas conceptos ya acuñados y que tienen un significado bastante claro desde hace tiempo en la teoría del Derecho administrativo; por ejemplo, «acto consentido», «impugnación indirecta de reglamentos», «discrecionalidad técnica», etc.

(14) Es significativo y descorazonador comprobar que el conocimiento del Derecho administrativo que se exige en las pruebas de ingreso a la Escuela Judicial es muy reducido en comparación con el temario de Derecho civil o penal y, desde luego, muy inferior al que se exige en cualquier oposición de funcionarios del Grupo A. Sin embargo, hoy en día la jurisdicción contencioso-administrativa es tan «ordinaria», no sólo en términos constitucionales sino también en la práctica, como las demás. La escasa preparación en Derecho administrativo que se exige al inicio de la Carrera Judicial es una reminiscencia de épocas pasadas, que no tiene ya ninguna justificación.

(15) Véanse sus notas a la recopilación *Leyes Administrativas*, Aranzadi, Pamplona, ed. 2000, pág. 1125.

(16) Es significativo, por ejemplo, y no obstante la «frialdad» del dato estadístico, que, según la Memoria del CGPJ sobre 1999, sólo el 12,9 por 100 de las sentencias de los Juzgados Centrales hayan sido estimatorias, porcentaje claramente inferior al de otros órganos de la Jurisdicción.

recuperar criterios de aplicación más formalista y menos favorable a los recurrentes de las causas legales de inadmisión de los recursos, en las sucesivas instancias. La congestión de la justicia administrativa tiene también este otro efecto indirecto, que no es desdeñable y que parecen compartir cada vez más el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en sus respectivos ámbitos (17). Pero, en cualquier caso, saturación y falta de la suficiente preparación tienen como resultado una jurisdicción cuyas resoluciones son cada vez más imprevisibles.

Por consiguiente y en un rápido resumen, la experiencia de los primeros años de aplicación de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa arroja un resultado de luces y sombras. Si la «descentralización» de la jurisdicción tiene efectos positivos sobre la duración de los procesos, la falta de calidad de muchas resoluciones, debida a causas plurales, constituye un problema grave y agravado. Este problema no sólo dificulta la tarea de extraer de la nueva Ley todas sus virtualidades en orden a la mejora de la tutela judicial efectiva y del control judicial de la Administración, sino que incluso puede tener como efecto un cierto retroceso, esperamos que transitorio, respecto del «nivel» de épocas pasadas y no tan remotas.

##### 5. «DEL MODO DE ARREGLAR LA JUSTICIA»: INFORMES Y PROPUESTAS DESDE EL PODER JUDICIAL

La persistencia de los problemas detectados en el Libro Blanco de la Justicia ha dado lugar a la elaboración, sobre la base del mismo, de un conjunto de informes y propuestas elaborados por el Consejo General del Poder Judicial o por distintos órganos judiciales bajo el impulso de aquél. Estos informes y propuestas han sido publicados por el Tribunal Supremo en un volumen que lleva por título *Del modo de arreglar la Justicia* (18). El interés de estos documentos en orden a lo que aquí se está tratando, así como su no excesiva difusión en los medios académicos, me inducen a ofrecer un resumen en estas páginas, haciendo mayor hincapié, como es lógico, en las propuestas que tienen relación directa con la justicia administrativa.

---

(17) Como muestra, véanse las mayores exigencias impuestas por la reciente doctrina del Tribunal Supremo sobre los estrictos requisitos que debe reunir el escrito de preparación del recurso de casación ordinario para la admisión de este recurso (por ejemplo, SSTS de 12 y 18 de enero y 8 de mayo de 2000, ATS de 13 de marzo de 2000). Sobre la reciente doctrina del Tribunal Constitucional relacionada con los requisitos formales del acceso a la casación contencioso-administrativa, desde la óptica del art. 24.1 CE, véase J. M. ALEGRE AVILA, *La casación en lo contencioso-administrativo y la tutela judicial efectiva*, en «Justicia Administrativa», 9, octubre de 2000, págs. 5 ss.

(18) El volumen lleva por subtítulo *Informes y propuestas para la mejora de la Justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas*, e incluye también el texto del discurso leído por el Presidente del CGPJ en el acto inaugural del año judicial, el día 15 de septiembre de 2000.

El volumen a que me refiero ordena su contenido exponiendo en primer lugar las propuestas del Consejo General del Poder Judicial y posteriormente los informes y propuestas del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, orden al que nos atenemos en este resumen.

a) *Propuestas del Consejo General del Poder Judicial para la reforma de la Justicia*

Sobre la base de «la constatación del mantenimiento de la insatisfacción social respecto del funcionamiento de la Administración de Justicia» y considerando que las reformas que se han producido en este ámbito en los más de veinte años de vigencia constitucional, «aun meritorias, han sido insuficientes», el Pleno del Consejo General del Poder Judicial acordó el 25 de septiembre de 1999 recabar de los distintos Tribunales sugerencias de reforma legislativa sobre la Administración de Justicia, con el objeto de «formular un conjunto de propuestas dirigidas a los poderes públicos y a los grupos parlamentarios, que pudieran servir de base para un pacto o acuerdo para la reforma de la Justicia». De estas propuestas destacamos aquí las siguientes.

a') *Medidas de evitación del proceso.*

El Consejo considera necesario favorecer la resolución extra o intra-procesal de los conflictos mediante fórmulas que eviten la formalización o prolongación innecesaria de los litigios. En consecuencia, propone que en todo tipo de procesos, y en la medida de lo posible, se establezca «la preceptiva intervención del Juzgado o Tribunal para instar a las partes a alcanzar acuerdos que una vez incorporados al proceso pongan fin al mismo y eviten nuevas controversias judiciales sobre la misma cuestión».

En concreto y en lo que se refiere a los procesos en que sean parte las Administraciones públicas, el Consejo General del Poder Judicial propone introducir medidas legales para facilitar que aquéllas puedan transigir o someterse a arbitraje, mediante la modificación del artículo 39.1 de la Ley General Presupuestaria (19); así como fomentar la terminación convencional de los procedimientos administrativos.

También se propone potenciar los procedimientos de arbitraje, mediación, conciliación y transacción, que eviten la iniciación del proceso, «pre-

---

(19) En concreto, se propone atribuir a los Ministros, previo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, la competencia para transigir, hoy atribuida al Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno. También se propone modificar los artículos 5 a 10 de la Ley 57/1997, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (y concordantes en materia autonómica y local), para exigir que se motive la negativa del órgano competente a aceptar la solicitud de desistimiento, allanamiento o transacción formulada por el defensor en juicio de la Administración.

via identificación de las materias susceptibles de ser objeto de tales procedimientos».

Igualmente se sugiere dotar de carácter vinculante para la Administración al «criterio jurisprudencial consolidado» (doctrina unificada o jurisprudencia del Tribunal Supremo o de los Tribunales Superiores de Justicia en materias de su competencia última), exigiéndose responsabilidad a la Administración que se aparte expresa o tácitamente del precedente judicial sin causa justificada (20). En el mismo sentido se propone establecer como causa de nulidad del acto administrativo que se haya dictado con vulneración de la jurisprudencia, con imposición de costas a la Administración, que en su caso podrá repercutirlas sobre la autoridad o funcionario responsable.

Con la misma finalidad se propone reducir la cuantía de las sanciones administrativas pecuniarias en toda clase de procedimientos administrativos y tributarios en los casos en que el interesado preste su conformidad con los hechos imputados.

b') *Acceso a la Justicia.*

Recalca el Consejo General del Poder Judicial la necesidad de implantar sistemas de formación y superación de pruebas con carácter previo al inicio del ejercicio profesional para abogados (y procuradores y graduados sociales) y de requerir un período mínimo de antigüedad en el ejercicio profesional para actuar, al menos, ante el Tribunal Supremo.

En otro orden de cosas, se propone reforzar la colaboración de los procuradores con los órganos jurisdiccionales en actos de notificación, práctica de pruebas, ejecución de sentencias y realización forzosa de bienes embargados (21). Al tiempo, se propone la declaración de los sábados como días inhábiles como regla general.

c') *Propuestas específicas sobre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.*

Estas propuestas son muy limitadas. Se ciñen a sugerir que el procedimiento abreviado se utilice también ante las Salas y se disponga expresamente su aplicabilidad por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, mediante reforma del artículo 78 de la LJCA. Además, se reclama la articulación de un procedimiento especial para la tramitación y resolución de las pretensiones derivadas de actuaciones administrativas en procedimientos «de concurrencia competitiva». También se propone deli-

---

(20) Esta propuesta es muy matizada, al señalarse causas justificadas que permiten a la Administración apartarse del precedente judicial.

(21) Medidas estas últimas en parte adoptadas por la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil.

mitar la intervención del Ministerio Fiscal en cuestiones de jurisdicción o competencia.

Por lo que se refiere al sistema de recursos, se propone que ciertas apelaciones (no se dice en qué casos), además del conocimiento de algunos asuntos (que tampoco se precisan), sean atribuidas a uno solo de los magistrados de la Sala.

Por lo que se refiere al recurso de casación, se propone vincularlo prioritariamente a lo que se ha dado en llamar «interés casacional», de manera que «sólo accedieran al Tribunal Supremo aquellos asuntos en los que hubiera falta de pronunciamiento del Tribunal Supremo y se caracterizaran por su trascendencia jurídica y social y por su generalidad, aquellos otros en los que hubiera contravención de la jurisprudencia y, en fin, los supuestos en los que la infracción legal cometida en la sentencia conlleve una contradicción con otra u otras sentencias».

Por lo que se refiere a las vulneraciones de derechos fundamentales que puedan producirse en una sentencia definitiva y firme, «habrá de arbitrarse un recurso especial de naturaleza rescisoria que deberá residenciarse ante el Tribunal Superior de Justicia o ante el Tribunal Supremo, según los casos».

d') *Carrera Judicial.*

Más numerosas son las propuestas sobre la Carrera Judicial. De ellas nos interesa destacar aquí la de unificación del acceso a las Carreras Judicial y Fiscal, que ya ha sido acordada por la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre (art. 1); la mayor especialización de los tribunales calificadoros de las pruebas de acceso, así como la especialización igualmente del sistema de acceso por concurso-oposición entre juristas; y la consideración de la especialidad (entre ellas en contencioso-administrativo) a efectos de la cobertura de destinos, con preferencia de los especialistas para las plazas de su especialidad. Es notoria —a fuer de ser redundantes— la preocupación del Consejo por la especialización de los jueces, fácilmente explicable.

e') *Actuaciones en materia de planta judicial.*

El Consejo General del Poder Judicial, que establece en 3.917 las dotaciones de plazas judiciales existentes en la fecha del informe, propone crear progresivamente 1.365 nuevas plazas durante el próximo decenio, hasta alcanzar el número de 5.282 plazas. Eso significa seleccionar todos los años, de manera continuada, al menos 250 nuevas plazas de la Carreta Judicial.

b) *Informe y propuestas del Tribunal Supremo*

Las opiniones y propuestas del Tribunal Supremo contenidas en el volumen *Del modo de arreglar la Justicia*, aprobadas por su Sala de Gobierno en sesión de 23 de mayo de 2000, se centran en lo que denomina «sus funciones constitucionales».

Considera el Tribunal Supremo que, en virtud de esas funciones, debe procederse a una redefinición de sus competencias que se aleje de la concepción del mismo como una instancia más en el largo proceso jurisdiccional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 123.1 de la Constitución, el Tribunal Supremo entiende que le corresponde desempeñar una triple función como órgano de relevancia constitucional. Por un lado, la función efectiva de orientación en la aplicación del Derecho mediante una labor unificadora; en segundo lugar, una función protectora de los derechos fundamentales y de enjuiciamiento de los altos órganos constitucionales; y en tercer lugar, la armonización de los distintos subsistemas que integran el ordenamiento jurídico en el Estado autonómico.

Para cumplir estas funciones correctamente no conviene mantener los instrumentos procesales existentes, incluido el «recurso de casación clásico», pues la gran cantidad de casos que llegan al Tribunal Supremo genera el peligro de la posible contradicción de pronunciamientos y la imposibilidad material de elaborar en profundidad la doctrina. En consecuencia, se proponen modificaciones sustanciales en el sistema procesal vigente.

Para asegurar la unidad del orden jurídico se propone, en primer lugar, establecer una cuestión prejudicial para que los Tribunales Superiores de Justicia sometan al Tribunal Supremo aquellos asuntos en que pretendan separarse de la doctrina mantenida en las sentencias del mismo u otro Tribunal Superior o del Tribunal Supremo y en aquellos casos que traten de cuestiones nuevas sobre las que no exista jurisprudencia. La cuestión prejudicial, junto a la supresión del recurso de casación ordinario ante el Alto Tribunal, permitiría que éste no se viera obligado a intervenir en tantos casos, eliminando el peligro de los «excesos defensivos de las partes».

Al mismo tiempo, se propone mantener con carácter subsidiario un recurso de casación para la unificación de doctrina y atribuir a los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de un recurso similar a la casación por infracción de ley y por quebrantamiento de forma contra sentencias de las Salas ordinarias de esos mismos Tribunales y de las Audiencias Provinciales.

Por lo que se refiere a las funciones de protección de los derechos fundamentales contra violaciones que se produzcan en sede judicial, la propuesta novedosa consiste en crear un recurso de amparo judicial previo al amparo constitucional, que se interpondría ante los Tribunales Superiores de Justicia, ante el Pleno de la Sala correspondiente de estos Tribunales si la lesión se produjera por el propio Tribunal Superior de Justicia, o ante el Pleno de la Sala correspondiente del Tribunal Supremo si la lesión se pro-

dujera por el propio Tribunal Supremo. Al mismo tiempo, habría de hacerse efectivo el principio de subsidiariedad del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, evitando que éste actúe como una tercera instancia. En este sentido resulta aconsejable modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que el recurso de amparo se interponga razonando la relación directa e inmediata entre la interpretación efectuada por el órgano judicial y la vulneración del derecho fundamental que se invoca, a efectos de apreciar estas razones al decidir sobre la admisibilidad del recurso de amparo.

En cuanto a la función armonizadora del ordenamiento jurídico, el Tribunal Supremo propone que se le atribuyan excepcionalmente competencias en materia de Derecho autonómico, cuando deba ser aplicado por razones de extraterritorialidad por un Tribunal Superior distinto del de la Comunidad Autónoma de la que emana el Derecho aplicado, aunque garantizando la interpretación prevalente de este último. A tal efecto también debe servir la cuestión prejudicial y el recurso de casación para la creación de jurisprudencia o unificación de doctrina.

En razón de lo expuesto y por lo que se refiere en concreto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, las funciones que se proponen, teniendo en cuenta también las relativas al enjuiciamiento de los órganos constitucionales, serían las siguientes:

1) Funciones de orientación en la aplicación del Derecho: cuestión prejudicial, recurso de casación para la unificación de doctrina, cuestión de ilegalidad de los reglamentos, recurso de revisión, recurso en materia de error judicial, recurso de amparo judicial contra resoluciones del propio Tribunal Supremo, cuestiones de competencia.

2) Funciones de armonización de los distintos subsistemas del ordenamiento jurídico: recurso de casación contra sentencias dictadas en única instancia por los Tribunales Superiores de Justicia que apliquen normas de distinta Comunidad, con fundamento en la infracción de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma que emane la norma aplicada.

3) Función de protección de los derechos constitucionales y enjuiciamiento de los órganos constitucionales: recursos en única instancia contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno, Consejo General del Poder Judicial, órganos constitucionales, Junta Electoral Central y Juntas Electorales para la elección de las Salas de Gobierno de los Tribunales; recursos de casación y revisión contra resoluciones del Tribunal de Cuentas.

En virtud de la nueva definición de las competencias del Tribunal Supremo que se proponen, se sugiere también una reorganización interna de este órgano que, entre otros aspectos, contemple la existencia de un grupo de letrados adscritos con carácter personal a los magistrados como funcionarios eventuales y la reducción, en su caso, de la plantilla de magistrados.

Como efecto derivado de la atribución de competencias casacionales a los Tribunales Superiores de Justicia, se propone en el orden contencioso-administrativo crear en dichos Tribunales una Sala de Instancia y otra de Casación, o bien crear Salas de lo Contencioso-Administrativo en las Audiencias Provinciales, solución ésta que se considera más adecuada.

El Tribunal Supremo considera también que debe proclamarse el valor vinculante de su jurisprudencia con una fórmula similar a la contenida en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial respecto de la doctrina del Tribunal Constitucional.

En una última consideración, el Tribunal Supremo señala que, siguiendo la tendencia de los países de nuestro entorno, «los Colegios de Abogados deben adoptar las medidas necesarias que garanticen la máxima competencia de los profesionales de la abogacía que desempeñen su labor profesional en el Tribunal Supremo, sin perjuicio del absoluto respeto al principio de libre ejercicio profesional».

Hay que decir que, junto al informe y propuestas de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, se presenta también Ponencia del Presidente de su Sala Tercera, en la que discrepa de algunas de aquéllas, sosteniendo que «no se puede hacer tabla rasa del sistema de recursos diseñados por la nueva Ley reguladora de esta Jurisdicción [contencioso-administrativa], cuya vigencia apenas si data de año y medio». En concreto, no considera oportuno prescindir de la casación ordinaria, mientras que ve un escollo difícil de salvar respecto a la cuestión prejudicial en el artículo 117.3 de la Constitución, que atribuye a los juzgados y tribunales, a todos ellos según su competencia, el pleno ejercicio de la potestad jurisdiccional. Entiende también que debería mantenerse el recurso de casación en interés de la ley. A lo dicho añade que del recurso de amparo judicial propuesto cuando se impugne una sentencia de la Sala Tercera debería conocer no el Pleno de esta Sala, sino la Sala del artículo 61 de la LOPJ. Mientras que el control de la interpretación y aplicación de los ordenamientos autonómicos debe seguir residenciado en los Tribunales Superiores de Justicia.

Por amplia mayoría, la Sala Tercera del Tribunal Supremo se pronuncia a favor de que el ejercicio de la abogacía en asuntos atribuidos a su conocimiento «se confíe únicamente a aquellos colegiados que tengan acreditada una experiencia dilatada en su actuación forense ante los órganos judiciales que integran la jurisdicción contencioso-administrativa o que acrediten su especialización en las distintas materias atribuidas al conocimiento de dicha jurisdicción, como suele ser común prácticamente en todos los países europeos de nuestro entorno», a cuyo efecto podría crearse una matrícula de abogados habilitados para ejercer ante la Sala. También se propone la participación del Ministerio Fiscal ante la Sala, por vía de informe inmediatamente anterior a la votación y fallo de los asuntos.

Finalmente, el Presidente de la Sala Tercera alude a la conveniencia de buscar soluciones en el seno de procedimientos administrativos de reclamación sin necesidad de acudir a la vía judicial, apuntando la posibilidad de crear órganos administrativos con independencia funcional, integrados

por funcionarios de alto nivel y expertos en las materias atribuidas a su conocimiento, que gocen de inamovilidad temporal.

c) *Informes y propuestas de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas*

Los informes y propuestas de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia son muy desiguales en extensión y contenido y versan sobre aspectos distintos relativos al régimen general de la Carrera Judicial y a los distintos órdenes jurisdiccionales. Recogemos aquí, por tanto, algunas de las sugerencias más habituales referidas sobre todo al contencioso-administrativo, bien entendido que no todos los Tribunales que aportan su informe hacen referencia a este orden jurisdiccional.

Digamos, no obstante, para empezar que en las propias Salas se manifiesta una primera preocupación por la necesidad de profesionalizar al máximo la Justicia, acabando con lo que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón denomina la «justicia interina» (jueces sustitutos y magistrados suplentes). También se manifiesta por varios Tribunales la necesidad de mejorar la formación de jueces y magistrados.

En lo relativo al funcionamiento de la jurisdicción, las propuestas son de carácter muy concreto y se refieren sobre todo a los siguientes aspectos.

Hay una clara crítica a las disposiciones de la LJCA sobre las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Juzgados Centrales, por lo que se propone aclarar el régimen de competencias (Audiencia Nacional) y unificar los criterios de interpretación sobre las mismas (TSJ de Andalucía). También se propone modificar las competencias, normalmente para ampliar las de los Juzgados, aunque con diferentes criterios: ya sea para definir las en función de las materias y no de las cuantías (TSJ de Asturias), para otorgar a los Juzgados competencia general sobre los actos de las Administraciones locales (TSJ de Navarra), o sobre cuestiones puntuales actualmente competencia de las Salas (TSJ de Castilla-La Mancha y del País Vasco) o incluso para establecer en favor de los Juzgados la cláusula residual de competencia (TSJ de Galicia).

Otro aspecto relevante es el que se refiere al procedimiento abreviado. Con distintos matices, se propone ampliar los supuestos en que debe seguirse este procedimiento, haciendo hincapié algún Tribunal (TSJ de Andalucía) en la necesidad de que la parte demandada conteste por escrito a la demanda antes del juicio oral.

Otras propuestas de orden procesal se refieren a la generalización del proceso por demanda, con la garantía expresa del derecho del recurrente a obtener el expediente administrativo de la propia Administración en plazo para recurrir (Audiencia Nacional) o a la necesidad de garantizar un mayor rigor, en términos de imparcialidad y profesionalidad, en la práctica de las pruebas periciales.

6. COMENTARIOS DE URGENCIA A LA SITUACIÓN ACTUAL  
DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

A la vista de todo lo anterior, lo primero que cabe comentar es que el estado actual de la justicia administrativa en España es realmente preocupante. No porque los jueces y tribunales carezcan de instrumentos legales de control (antes al contrario) ni por defectos de las leyes procesales, aunque éstas puedan mejorarse. De hecho, la actualización llevada a cabo por la Ley 29/1998 está ya dando sus primeros frutos y aún queda lejos de agotar sus posibilidades. No es un problema de leyes, sino sobre todo de organización y de falta de especialización (o formación) de muchos de los jueces y magistrados, que dificulta la tarea de ofrecer una tutela rápida y, sobre todo, de calidad. A lo que hay que unir un clima muy generalizado de «judicialización» no ya de la política, como a menudo se dice (que también), sino de cualquier discrepancia con la Administración, que ejerce una presión continua y desbordante sobre la jurisdicción.

Ante esta situación y si se quiere de verdad «arreglar la justicia» contencioso-administrativa, no basta con remedios parciales o pequeños «parches» como los que aporta la reciente Ley Orgánica 9/2000, de medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia (22). Hay que adoptar medidas de mayor calado y, posiblemente, cambiar algunos aspectos esenciales de nuestro modelo de control jurídico de la Administración.

Como desde muchos ámbitos se viene reclamando y hemos visto que pide también el Consejo General del Poder Judicial, hace falta un auténtico pacto de Estado sobre la Justicia (entre ella, la contencioso-administrativa), que sólo los grandes partidos pueden protagonizar. Pues no hace falta decir que sin la necesaria voluntad política los problemas de la Justicia son irresolubles. Ahora bien, un gran pacto político sobre la Justicia supone considerar la Administración de Justicia, antes que nada, como un servicio público esencial y no tanto como un «Poder» ajeno, incómodo e incontrolable por los partidos, al que se halaga y se defiende desde la oposición y se niega el pan y la sal en cuanto se accede al gobierno. Sin duda, es inevitable (y lícito, siempre que no se traspase el umbral de la crítica respetuosa) que los partidos políticos se prevalgan en sus contiendas de las sentencias que les benefician o que quitan la razón al adversario y que denosten las que no les son favorables. Pero no lo es que consideren prioritariamente la Administración de Justicia desde el cálculo de sus propios intereses, con olvido de los derechos de los ciudadanos. Un pacto por la Justicia debe basarse, por el contrario, con estricto respeto de la independencia judicial, en

---

(22) Como ya se ha dicho y por lo que aquí interesa, la unificación del acceso a las Carreras Judicial y Fiscal, la adscripción de magistrados de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia a otra Sala distinta (medidas que, sin embargo, pueden perjudicar la necesaria especialización), la reducción transitoria del período de prácticas tuteladas y del curso de la Escuela Judicial y la prolongación transitoria de la edad de jubilación de jueces y magistrados y de la edad máxima para ejercer como magistrado suplente (hay medidas legales aprobadas como «transitorias» que, sin embargo, se eternizan).

la programación de medios organizativos y de formación, entre otros, que permitan alcanzar una justicia efectiva y de calidad, es decir, un servicio público capaz de prestar la tutela de los derechos e intereses legítimos de todos en condiciones aceptables de accesibilidad, fiabilidad y previsibilidad.

¿Es posible y no sólo deseable un pacto de esta naturaleza? La experiencia de veinte años de vida constitucional, y en particular la de los últimos años, no alienta el optimismo. Pero otros pactos importantes se han alcanzado ya entre los partidos mayoritarios, que han sido decisivos para afrontar los grandes problemas nacionales. Como demuestran las encuestas de opinión, también el estado de la Justicia se ha convertido en un gran problema nacional.

Dicho esto, también parece claro que los problemas específicos de la justicia administrativa no se arreglan sólo con más y mejores jueces y con oficinas judiciales mejor dotadas y más eficientes. O con menos y mejores abogados, aunque razonables (como difíciles de adoptar) sean las medidas propuestas desde el Poder Judicial en relación con la preparación previa de los abogados y con la especialización de los que intervienen, al menos, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Por el contrario, la justicia administrativa, en la acepción objetiva del término, debe ser contemplada de una manera más global, es decir, como la solución justa de las controversias entre los ciudadanos y la Administración, algo que desborda por su naturaleza el enfoque meramente judicial.

En realidad, habrá más «justicia administrativa» en la medida en que consigamos una Administración que funcione mejor, es decir, en la que se garantice el respeto de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos. Pues más importante y eficaz que resolver los conflictos con la Administración es evitar que el conflicto nazca. Desde este punto de vista, contar con una Administración profesionalizada y receptiva a las justas demandas de los ciudadanos constituye una primera garantía. El «arreglo de la justicia» es, por tanto, también y desde esta perspectiva el «arreglo de la Administración», es decir, de sus estructuras organizativas. Desgraciadamente, sin embargo, éste es un aspecto al que desde la doctrina del Derecho administrativo se ha prestado poca importancia en tiempos pasados y que aún hoy se minusvalora. Sin embargo, es un aspecto crucial para el buen funcionamiento del sistema de justicia administrativa y no sólo por razones políticas, económicas y sociales. Cualquier abogado con experiencia práctica en la materia sabe que la posibilidad de resolver los problemas de sus clientes mediante el diálogo con la Administración, o en su caso mediante negociaciones y acuerdos, suele ser mucho más satisfactoria para sus intereses. Pero eso requiere de ordinario contar en la propia Administración con interlocutores capacitados y receptivos, que no siempre se encuentran, sea por la arrogancia de muchos gobernantes o por la desidia o falta de iniciativa de muchos funcionarios.

De todas formas y como es inevitable que los conflictos jurídicos con la Administración surjan (dejando de lado ahora aquellos conflictos «artificiales» que se crean por la obcecación del interesado o por un deficiente

asesoramiento jurídico), un segundo aspecto a considerar es la manera de resolverlos en vías prejudiciales o extrajudiciales. La insistencia de todas las instancias judiciales en que se regulen este tipo de vías es lógica y no puede sino compartirse. Es más, como es sabido, las vías alternativas de resolución de conflictos con la Administración ya fueron anunciadas por el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, mientras que la disposición adicional segunda de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que la reformó, ordenó al Gobierno presentar en el plazo de dieciocho meses el proyecto o proyectos de ley necesarios para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y reposición, mandato que el Gobierno ha incumplido clamorosamente. También en este aspecto se ha perdido mucho tiempo.

Bien es verdad que introducir estos instrumentos de resolución alternativa de conflictos en el ámbito administrativo no es sencillo, sobre todo en un ordenamiento como el nuestro que carece de tradición al respecto. Pero no es imposible, sobre todo una vez que se percibe el abandono de aquella concepción otrora mayoritaria que no veía en los recursos administrativos sino un obstáculo previo a superar para acudir cuanto antes a la vía judicial, considerada como única garantía efectiva de los ciudadanos frente a la Administración. Esta concepción entró en crisis al menos desde que la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 suprimió las reclamaciones económico-administrativas en materia de tributos locales. Hoy son ya reiterados los estudios doctrinales sobre los medios alternativos de resolución de conflictos en el ámbito administrativo y existen algunas experiencias limitadas pero positivas (23), por lo que carece de justificación retrasar más su proyectada regulación. Además, los procedimientos alternativos pueden ofrecer ventajas sensibles frente a la vía judicial, puesto que es más fácil asegurar que quienes los resuelvan tengan conocimientos especializados en cada materia, algo que no asegura la formación generalista que reciben los jueces; que sus facultades sean más amplias y que no estén limitadas por el necesario respeto a las facultades discrecionales (en especial la discrecionalidad técnica) de la Administración activa; y que el procedimiento sea más ágil y menos formalista. Probablemente, en el plano de la legislación general de Derecho administrativo sea ésta la reforma pendiente de mayor trascendencia, después de la del régimen jurídico y el procedimiento y la de la jurisdicción contencioso-administrativa, que han visto la luz en la última década del siglo xx.

Dicho esto, en mi opinión, la regulación de los medios alternativos sólo puede fundarse, para ser efectiva, en la creación de órganos o autoridades de arbitraje o de resolución de recursos administrativos dotados de verdadera independencia funcional, adecuadamente garantizada mediante normas sobre la composición de tales órganos y el estatuto de inamovilidad de

---

(23) Véase, por ejemplo, junto al caso bien conocido del Consejo Tributario del Ayuntamiento de Barcelona, la experiencia narrada por A. GARCÉS SANAGUSTÍN, en *La comisión de reclamaciones del ingreso aragonés de inserción*, en «Justicia Administrativa», 6, enero de 2000, págs. 311 ss.

sus miembros, sean o no todos ellos funcionarios públicos. Más aún, creados estos órganos y sin merma del derecho a la tutela judicial efectiva, será necesario establecer disposiciones que obliguen a la Administración a aceptar la vinculación al arbitraje o a otros medios alternativos cuando el interesado pretenda valerse de ellos, pues si los instrumentos de resolución de conflictos previstos son de aceptación voluntaria para la Administración no quedaría asegurada su utilización ordinaria (ni siquiera frecuente) ni, por tanto, su virtualidad como alternativa práctica a la tutela judicial.

De otra parte, y puesto que existe ya un mecanismo de conciliación judicial en el artículo 77 de la LJCA, tampoco está de más que desde el Consejo General del Poder Judicial y desde la doctrina jurídica se estimule su uso, hasta convertir el intento de conciliación en un trámite habitual, pues sin duda es aplicable a una parte considerable de los procesos contencioso-administrativos que se inician. De nuevo aquí el obstáculo es una ausencia de tradición y de precedentes, que es necesario vencer.

Incrementar el número y, sobre todo, la especialización y formación de los jueces y magistrados de lo contencioso-administrativo, mejorar el funcionamiento de la oficina judicial, regular y poner en marcha medios alternativos de resolución de conflictos (y en su caso establecer requisitos de formación y experiencia de los abogados); éstos son los principales retos de la justicia administrativa a principios del nuevo siglo. Dejando de lado ahora los más generales (y más difíciles de abordar) que atañen al Poder Judicial en su conjunto y a la organización interna de las Administraciones públicas. Retos que se refieren más, como se ha dicho, a aspectos organizativos y de modelo de justicia administrativa que a otras cuestiones de naturaleza doctrinal, sin perjuicio de la importancia que siempre tendrán éstas.

No obstante, de forma más concreta, conviene apuntar aquí también algunos comentarios sobre el actual funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, al hilo de los informes y propuestas desde el Poder Judicial que se han resumido y de la experiencia reciente.

El primero de ellos se refiere al funcionamiento de los Juzgados. A mi modo de ver, los primeros años de vigencia de la nueva LJCA demuestran la utilidad de la fórmula del juez unipersonal, pero también justifican la prudencia con que inicialmente se quiso regular esta figura, al tiempo que revelan algunos defectos del articulado de la Ley. El más importante es el que se refiere a la imprecisa definición de las competencias de los Juzgados y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, que probablemente necesita de una reforma clarificadora. No obstante, en mi opinión, esa reforma no debería traducirse en una ampliación generalizada de competencias de los Juzgados, ni en modificar en su favor la cláusula residual hoy establecida en favor de los Tribunales Superiores de Justicia. La experiencia de los Juzgados, positiva desde muchos puntos de vista, todavía no se ha asentado definitivamente, pues para ello parece necesario antes que nada garantizar una mayor especialización de los jueces titulares y evitar el frecuente recurso a jueces sustitutos cuya designación, como el propio Consejo General del Poder Judicial reconoce, no está suficientemente con-

trolada. Por lo tanto, a la hora de clarificar el régimen de competencias parece conveniente mantener la prudencia que expresa la Exposición de Motivos de la LJCA.

Otro aspecto importante es el relativo al procedimiento abreviado. Sin duda, su introducción ha sido beneficiosa, por lo que sería oportuno extenderlo a supuestos no contemplados en la Ley y establecer expresamente que es aplicable por los Juzgados Centrales (no tengo tan claro, en cambio, que deba aplicarse también por las Salas, al menos de momento). Sin embargo, conviene mejorar determinados extremos de su regulación, especialmente para introducir un trámite de contestación escrita inmediatamente anterior al juicio oral, de manera que la parte demandante conozca también antes de la vista los argumentos de la oposición a la demanda.

Por último, unas líneas sobre las propuestas relativas a las funciones del Tribunal Supremo. Sin duda, la creciente avalancha de recursos que inunda a este órgano, y en concreto a su Sala Tercera, exige alguna solución, pues de lo contrario el tiempo de resolución de los procesos seguidos ante dicha Sala puede seguir creciendo y convertir la tutela que por ella se imparte en una justicia más ilusoria que efectiva (como ya sucede en no pocos casos). Ahora bien, las propuestas formuladas por el Tribunal Supremo para resolver el problema —esto es, y matices aparte, sustituir el recurso de casación ordinario por una cuestión prejudicial y por un recurso de unificación de doctrina o para la unificación de jurisprudencia— suscitan algunas dudas.

Con independencia de lo dispuesto en el artículo 123. 1 de la Constitución, que admite varias lecturas y del que no cabe deducir directamente sino unas directrices muy generales sobre la «función» del Tribunal Supremo, pero nada acerca de sus «funciones» o competencias concretas, se puede estar de acuerdo en que el Alto Tribunal tiene la misión esencial y específica de garantizar la unidad del ordenamiento, mediante la labor interpretativa y de creación de la doctrina legal. Esa es la función que siempre ha cumplido el recurso de casación, y no sólo el específicamente previsto para la «unificación de doctrina», sino también el recurso de casación ordinario. Resulta, sin embargo, que la regulación vigente de este último recurso, pese a las reformas introducidas por la LJCA, no constituye un filtro suficiente, sobre todo en el orden contencioso-administrativo, en que tan frecuentes son los asuntos de cuantía indeterminada y en que la mayoría de ellos se resuelven en única instancia. Es lógico y razonable que se pretenda una regulación más restrictiva.

No obstante, la propuesta de establecer una «cuestión prejudicial» no aparece demasiado perfilada y plantea algunos problemas tanto de orden teórico como práctico. Por una parte, aunque se indique que el planteamiento de la cuestión tendría carácter obligatorio para el órgano *a quo* en caso de que pretenda separarse de la doctrina del mismo o de otro órgano superior o del Tribunal Supremo, en la práctica el supuesto es confuso, dado que en numerosos casos se podrá encontrar doctrina muy dispar y aun contradictoria sobre asuntos similares. Bastaría entonces al Juez o Tribunal *a quo* apoyarse en alguna sentencia aislada o en una línea inter-

pretativa minoritaria para excluir el planteamiento de la cuestión prejudicial. El mecanismo ofrecería razonables dosis de seguridad jurídica si existiese sobre cualquier cuestión jurisprudencia uniforme. Pero la realidad desmiente esta hipótesis. De otro lado, si el planteamiento de la cuestión ha de ser previo a la resolución del proceso *a quo*, como sucede en las cuestiones de inconstitucionalidad y como indica su calificativo de cuestión «prejudicial», y no posterior a la sentencia, como la vigente cuestión de ilegalidad de los reglamentos, se podría dilatar gravemente el proceso en la primera o sucesiva instancia, tal como hoy ocurre en la práctica en el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad. Por último, la experiencia relativa a este último mecanismo (y a la cuestión prejudicial del artículo 234 del Tratado de la Comunidad Europea en España) sugiere lo poco proclives que son los órganos judiciales inferiores a plantear este tipo de cuestiones, por lo que tampoco es seguro que plantearan la cuestión prejudicial ante cualquier asunto estrictamente «nuevo».

Que la «cuestión prejudicial» se complementara con el mantenimiento (con carácter subsidiario, según se propone) de un recurso de casación para la unificación de doctrina tampoco parece suficiente, dados los estrictos requisitos que se exigen para que este tipo de recursos puedan prosperar (en particular, la rigurosa identidad de la sentencia recurrida con la de contraste). Aparte de que, como apunta el actual Presidente de la Sala Tercera, el Tribunal Supremo no podría desempeñar ninguna función orientadora de la interpretación hasta que no se produjeran contradicciones entre las resoluciones de los órganos inferiores.

Como sugería ya el Libro Blanco y después las propuestas del Consejo General del Poder Judicial, puede ser más conveniente utilizar la fórmula del «interés casacional» como límite a la admisión de recursos, que es mucho más sencilla. Esta fórmula, por lo demás, introducida por la LJCA y su primer Proyecto, ha sido también adoptada por la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 477.1.3.º), lo que implica una tendencia a su generalización. Ello no obstante, la definición que del concepto hace el artículo 477.3 de la LEC (24) no parece aplicable al recurso de casación contencioso-administrativo, pues en la Ley procesal civil el «interés casacional» se utiliza en un contexto distinto, no como causa de inadmisión sino de interposición del recurso de casación, y su definición no coincide con los criterios del artículo 93.2.e) de la LJCA (que entiende que un asunto carece de interés casacional cuando no afecta a un gran número de situaciones o no posee el suficiente contenido de generalidad). En cualquier caso, el Tribunal

(24) Recuérdese que, según ese precepto de la nueva LEC, se considera que un recurso presenta interés casacional «cuando la sentencia recurrida se oponga a doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo o resuelva puntos y cuestiones sobre los que exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales o aplique normas que no lleven más de cinco años en vigor, siempre que, en este último caso, no existiese doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo relativa a las normas anteriores de igual o similar contenido». Además, si sobre el recurso de casación debe conocer un Tribunal Superior de Justicia se entiende que también existe interés casacional «cuando la sentencia recurrida se oponga a doctrina jurisprudencial o no exista dicha doctrina del Tribunal Superior sobre normas de Derecho especial de la Comunidad Autónoma correspondiente».

Supremo puede ir perfilando criterios más concretos para decidir sobre la existencia o no de interés casacional e inclusive utilizar con más frecuencia y amplitud el motivo de inadmisión del artículo 93.2.c) («si se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales»). A tal efecto, la formación de un grupo de letrados de apoyo a los magistrados de la Sala Tercera puede ser muy útil, como lo ha sido siempre y como lo es el grupo de letrados del Tribunal Constitucional.

Sobre la propuesta del Tribunal Supremo de crear un recurso de amparo judicial previo al amparo constitucional para conocer de las vulneraciones de derechos fundamentales cometidas «en sede judicial», sin duda requiere la mayor atención, pues es la manera de reducir el ingente número de recursos de amparo que hoy se presentan ante el Tribunal Constitucional contra resoluciones (u omisiones) de los órganos judiciales inferiores que no admiten recurso en el ámbito propiamente judicial. De hecho, ya la LEC ha dado en parte respuesta a este problema creando el recurso extraordinario por infracción procesal (arts. 468 a 476). Pero la propuesta del Tribunal Supremo es objetivamente más amplia y afecta también a los demás órdenes jurisdiccionales.

Expuesto todo lo anterior, la necesaria brevedad de un escrito como éste aconseja detenerse aquí. Tras el intenso debate doctrinal de la última década y las recientes reformas procesales, ¿habrá llegado ya la hora de afrontar los graves problemas organizativos de la Administración de Justicia? ¿Será posible abordar la construcción de un modelo general de justicia administrativa que incluya la utilización ordinaria de medios alternativos a los recursos judiciales? ¿Podremos alcanzar en el siglo que comienza un sistema integral y más avanzado de control de la Administración y de tutela de los derechos de los ciudadanos? La respuesta a estas cuestiones depende de la política. Pero entiendo que desde las cátedras de Derecho Administrativo no puede dejar de aportarse alguna reflexión como ésta, en apoyo, por crítico que sea, de las iniciativas del Poder Judicial que pretenden poner remedio a una situación tan desoladora como la que genera la imagen pública descrita al principio de estas páginas.

#### ADDENDA

Ya en prensa estas páginas, el Ministro de Justicia Sr. Acebes presentó en el Congreso de los Diputados el día 14 de febrero de 2001 un programa de medidas para reformar la Justicia, del que es necesario hacerse eco, aunque sea brevemente.

El programa se presentó con el objetivo expreso de alcanzar un pacto de Estado para mejorar el funcionamiento de la Administración de Justicia y como un punto de partida para conseguir esa finalidad. Entre los ejes o aspectos esenciales en que se funda el programa ministerial, conviene destacar aquí los que siguen.

Se pretende, en primer lugar, una nueva organización judicial para re-

ducir retrasos y dilaciones y aproximar la Justicia al ciudadano, actuando en este capítulo además sobre las especialidades y reordenación del sistema de recursos. En este sentido y entre otras cosas se propone «un replanteamiento del recurso de casación» para limitar los asuntos que lleguen al Tribunal Supremo y asegurar que éste pueda cumplir su función de garante de la unidad de la doctrina en todos los órdenes jurisdiccionales. También se propone regular las causas de inadmisión del recurso de amparo constitucional, habida cuenta de los cerca de 6.000 recursos de este tipo que se interponen ya cada año. Sin embargo, en la información facilitada por el Ministerio de Justicia (que obtengo por Internet) no se incluye ninguna previsión específica sobre los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a diferencia de otros órdenes.

En segundo lugar se proyecta la dotación de un número suficiente de jueces y magistrados independientes y profesionales, con reducción progresiva de los jueces suplentes y sustitutos y la potenciación del sistema de carrera, incorporando factores de rendimiento y calidad junto al de antigüedad como criterios de promoción y adjudicación de destinos y teniendo en cuenta los errores judiciales a efectos de la carrera (aparte de la posibilidad de repercutir su coste sobre el responsable). También se hace mención expresa al «refuerzo de la preparación y especialización» de todo el personal «protagonista de la Justicia» y no sólo de jueces y magistrados.

Se pretende igualmente reformar las reglas procesales para agilizar los procedimientos. Pero no se hace referencia concreta en este aspecto al procedimiento contencioso-administrativo, a diferencia de otros.

El programa incluye igualmente propuestas de reorganización de la oficina judicial, modernización de los métodos de trabajo, incorporación de nuevas tecnologías y ampliación de transferencias a las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia. Igualmente se anuncia una nueva Ley de Arbitraje, no se sabe si con alguna proyección en el ámbito administrativo, y un nuevo Estatuto de Abogacía. Sin embargo nada más se precisa a este último respecto en la información facilitada por el Ministerio.

Para la ejecución del programa se alude a un compromiso financiero de 250.000 millones de pesetas, aunque tampoco existe información suficiente sobre el desglose y los plazos correspondientes.