

LA EFICACIA DE LA SENTENCIA

Jesús González Pérez

Catedrático de Derecho Administrativo

I. INTRODUCCIÓN

La tutela judicial efectiva exige investir al juez de plenas potestades para la total y completa satisfacción de las pretensiones que ante él se formulen. Exige la plena jurisdicción del juez para “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”, a fin de que el Ordenamiento jurídico se realice, se ponga fin a la situación ilegítima que dio lugar a su intervención y se restablezca el orden jurídico perturbado.

El derecho constitucional a la tutela no se limita a obtener una resolución dictada por un órgano estatal independiente que dé respuesta a lo que la pretensión plantea, sino que se extiende a la plena eficacia de lo mandado en la sentencia. La pretensión no quedará satisfecha por la sentencia que declare si está o no fundada, sino cuando el contenido del fallo sea cumplido¹.

La sentencia constituye, por supuesto, la decisión definitiva de la litis. Es -en frase de CALAMANDREI- “el epílogo del drama, el último acto del rito. *Ite missa est. Ite undicatum est*”².

¹ Sobre el contenido del derecho a la tutela judicial, me remito a mi trabajo *El derecho a la tutela judicial*, 2ª ed., Ed. Civitas, 1989.

² *Processo e Democrazia*, Padua, 1954, p.46.

Pero para que responda a las exigencias de la tutela será necesario que el juez haya estado investido de las potestades necesarias y que lo decidido de modo inmutable llegue a proyectarse en la realidad social, a través en su caso de los mecanismos de la ejecución forzosa.

Sería imposible examinar aquí todos los problemas que plantea la eficacia de la sentencia en el orden jurídico procesal, en el jurídico-material y en el económico. Voy a referirme únicamente, a la vista del último Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, a cómo despliega su eficacia en el ámbito subjetivo, objetivo y temporal cuando es estimatoria de la pretensión. Porque cuando se limita a declarar la inadmisibilidad no produce efecto alguno, porque ni siquiera es sentencia. Y cuando es desestimatoria su eficacia queda reducida a conferir una especial fuerza jurídica a la situación ya existente, como la validez del acto administrativo.

II. EFICACIA SUBJETIVA

1. Eficacia directa e indirecta.

Al delimitar los efectos subjetivos de la sentencia es ineludible tener en cuenta, no solo el objeto del proceso, sino la distinción entre efectos jurídico-materiales directos e indirectos. Distinción de la que dependerá la existente entre parte principal y accesorio, que ha desaparecido en el anteproyecto y con ello la eliminación de una figura tan tradicional en nuestro contencioso-administrativo como es el coadyuvante.

Una sentencia, al estimar un recurso contencioso-administrativo en el que se pretendiera el reconocimiento de una situación jurídica, puede producir efectos jurídicos directos respecto del demandante y producirlos indirectamente respecto de todos aquellos a los que beneficiaría el ejercicio del derecho. Por ejemplo, si se trataba del reconocimiento del derecho a instalar un centro docente, al lado del efecto directo del recurso contencioso-administrativo, están los indudables beneficios en los padres de los potenciales alumnos que viven en las proximidades del lugar del emplazamiento, evitándoles ir a otros centros más alejados. Por ello he defendido

en otras ocasiones la necesidad de modificar el Anteproyecto, a fin de que se delimite claramente la posición procesal de uno y otros, así como su diferente régimen jurídico³.

En este momento, voy a centrarme en los efectos directos, según el objeto del proceso.

2. Proceso cuyo objeto es el reconocimiento de única situación jurídico-subjetiva.

Si el objeto del proceso es el reconocimiento al demandante de una situación jurídica individualizada, obviamente la eficacia de la sentencia no se extenderá a ningún otro sujeto, tanto el acto administrativo objeto de impugnación se refiera únicamente a él o se refiera también a otros sujetos en la misma situación. Así se ha venido reiterando en nuestra legislación contencioso-administrativa.

No obstante, en algunos supuestos la jurisprudencia admitió extender la eficacia de la sentencia a otros sujetos en idéntica situación al demandante, evitándoles seguir un nuevo proceso. Y así se admite en el Anteproyecto, si bien únicamente “en materia de personal al servicio de la Administración pública” y con importantes limitaciones (art. 105). No hay razón alguna para que esta extensión de los efectos solo opere en materia de personal.

3. Proceso cuyo objeto es que se reconozca la improcedencia de una obligación, carga o cualquier tipo de prestación.

Aquí ya no se trata principalmente del reconocimiento de una situación jurídica. Lo que se pretende del Tribunal no es una sentencia que reconozca un derecho subjetivo o una situación jurídica. Se pretende, simplemente, que se anule el acto o disposición que impone la prestación cualquiera que ésta sea.

³ Así en mi intervención (*Las partes en el proceso administrativo*), en la Tribuna que tuvo lugar en la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre *La reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, 1997, pp. 36 y ss.

Todos los afectados por el acto o disposición, todos aquellos que vengan obligados a realizar la prestación impuesta, estarán legitimados para ser demandantes.

Incoado el proceso por uno de ellos, la sentencia estimatoria que, en su día, se dictare no limitará sus efectos a los demandantes, sino que tendrá eficacia erga omnes, siempre y cuando la anulación sea total y no parcial en razón de las circunstancias concretas del demandante (v.gr. si se dirige la pretensión contra el acto municipal imponiendo la realización de obras por razones de ornato a los propietarios de una barriada y se estima el recurso por considerar que en la casa del demandante resultaban innecesarias).

4. Proceso cuyo objeto no es el reconocimiento de una situación jurídica individual.

Si no se pretendiese el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, si el demandante en ejercicio de la acción pública o por ostentar interés en ello pretende la declaración de nulidad o anulación de un acto o disposición, y, en su caso, además, que se borren las consecuencias del acto contrario al Ordenamiento jurídico, condenando al demandando a una prestación de hacer o no hacer, es indudable que la sentencia produciría efecto erga omnes. Así se ha reconocido tradicionalmente. Y así lo establece el Anteproyecto (art. 70.2).

Naturalmente, esta fórmula tan simplista y general vendrá siempre condicionada al contenido del acto y, consiguientemente, a las personas que resultaren afectadas por él, pues únicamente respecto de éstas desplegará una eficacia jurídico-material directa.

III. EFICACIA OBJETIVA

1. Sentencia declaratoria de la nulidad de una disposición general.

a) Vías procesales para hacer valer la nulidad de un reglamento.

Las tres vías que ha previsto el Ordenamiento jurídico para hacer valer una pretensión frente a un Reglamento ilegal, son las siguientes:

- El llamado “recurso contencioso-administrativo directo” dirigido a impugnar el Reglamento.
- El “recurso contencioso-administrativo indirecto”, en el que se impugna un acto que aplica el Reglamento supuestamente nulo.
- Y la llamada “excepción de ilegalidad”, consistente en la prohibición a los Tribunales de cualquier orden jurisdiccional de aplicar reglamentos contrarios a cualquier norma de rango superior, que hoy regula la LOPJ (art. 6).

Solamente a través del “recurso directo” podrá declararse la nulidad. En los otros dos supuestos, el Tribunal se limitará a declarar la ilegalidad del Reglamento, absteniéndose de aplicarle, sin pronunciarse en el fallo sobre su nulidad.

Esta solución cambia radicalmente en el Anteproyecto. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, bien porque se haya planteado la ilegalidad de una disposición en un recurso contencioso-administrativo indirecto o porque el Tribunal aprecie de oficio la ilegalidad de una disposición general invocada en fundamento de la pretensión o de la oposición, deberá, si tiene competencia, declarar la nulidad y, en otro caso, plantear la cuestión de ilegalidad al competente. Así se le impone en los artículos 26 y 71. Y, tal y como se regula el procedimiento, con infracción del derecho de defensa -y, por tanto, del artículo 24, CE-, al no garantizarse la posible personación de las entidades de carácter profesional o corporativo, en defensa de los intereses colectivos para la que están constituidas, defensa que sí tienen garantizada en el recurso directo.

Lo cierto es que, si el anteproyecto llega a ser norma legal, por cualquiera de las vías la sentencia declarará la nulidad de la disposición (art. 26.1). Pero ¿con qué alcance?

Se ha planteado en dos aspectos: potestades del juez en orden al contenido de la resolución, y eficacia de la sentencia respecto de los actos dictados en aplicación de la disposición nula.

b) Potestades del juez.

El artículo 29.2 del Anteproyecto en la línea tradicional más conservadora, dice: “No podrán los Jueces y Tribunales determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen”. Sin embargo, introduce una innovación, al dejar a salvo el supuesto de que “solo sea posible una solución”. Obviamente, el Tribunal no puede sustituir a la Administración pública en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Pero si cuando se controla la conformidad al Ordenamiento de un Reglamento se cuestiona si una determinada norma se ajusta o no a la Ley que desarrolla, no existe razón alguna para que el Tribunal no pueda en el fallo establecer cual debe ser la redacción legalmente correcta.

c) Eficacia respecto de los actos dictados en aplicación de la disposición anulada.

El anteproyecto viene a llenar una laguna del Ordenamiento administrativo, al establecer una norma que viene a recoger el principio que informaba el artículo 120 de la LPA de 1.958 y, en otro ámbito, el artículo 40 de la LOTC: que la sentencia anulatoria de un precepto reglamentario no afectará a “las sentencias o actos administrativos firmes que le hayan aplicado”, salvo en el supuesto de anulación de precepto que supusiera la exclusión o reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente. Respecto de esta nueva norma del anteproyecto, interesa destacar:

1º) Que el límite a la eficacia de la sentencia se fija en el momento en que la anulación produzca efectos generales, que, según el art. 70.2 del propio anteproyecto, tiene lugar “el día en que sea publicado su texto ínte-

gro en el mismo periódico oficial en que lo había sido la disposición anulada”.

Lo que podría dar lugar a que, pese a estar dictada la sentencia estimatoria, en tanto no estuviera publicada en el periódico oficial, un órgano administrativo o jurisdiccional que estuviere conociendo de un recurso se vería obligado a decidirle aplicando una norma declarada nula e incluso a que el acto o sentencia hubiere devenido firme en el momento de la publicación en el periódico oficial. Por lo que debe rechazarse esta interpretación, admitiéndose que la sentencia declarativa de la nulidad despliegue sus efectos al menos en este aspecto concreto desde que fue leída y publicada en la Sala. Interpretación que podría encontrar fundamento en la doctrina sentada por la STC 42/1997, de 10 marzo (BOE 11 abril), sentencia por otra parte censurable, que ha dado relevancia al acto de la lectura y publicación de la sentencia en orden a la iniciación del plazo para ejercer la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, aún antes de la notificación a las partes. Si censurable es esta doctrina al reconocer eficacia a lo que constituye una ficción para declarar la prescripción de una acción, si tendría sentido para evitar la aplicación de una norma jurídica nula y, en último término, la drástica consecuencia de la consumación irreparable de las contravenciones si llegara a producirse la firmeza del acto antes de la publicación de la sentencia en el periódico oficial.

2º) Que si el principio de seguridad no puede amparar que sigan produciendo efectos los actos sancionadores pendientes de ejecución, tampoco debe amparar otros supuestos de actos desfavorables al administrativo, como los que impongan la ejecución de una obligación o carga. Por lo que deberían ampliarse los supuestos de eficacia retroactiva.

2. Sentencia anulatoria de un acto.

a) Efectos respecto de las situaciones legitimadas por el acto

La rígida separación entre los llamados contenciosos de anulación y de plena jurisdicción quedó superada en la Ley de 1.956. Y el anteproyec-

to, con la nueva redacción de algunos preceptos, impedirá -o al menos hará más difíciles- algunas desviaciones jurisprudenciales. En consecuencia, es evidente que la sentencia anulatoria, no debe limitarse a la pura y simple anulación, sino que conllevará la indudable necesidad de que desaparezcan las situaciones legitimadas por el acto anulado. Con independencia de que en el suplico de la demanda se hubiere o no solicitado y de que en el fallo se establezca expresamente, los efectos de la sentencia se extenderán a todo lo que sea necesario para que se borren las consecuencias en la realidad jurídica derivadas del acto. El artículo 69.1.a) del anteproyecto, dice que la sentencia, además de anular, “*dispondrá* que cese o se modifique la actuación impugnada”. En realidad, deberá condenar a la Administración a que adopte cuantas medidas y providencias sean adecuadas para restablecer la situación jurídica perturbada por el acto, (v.gr. cesación de actividades molestas, demolición de la construcción legitimada por la licencia anulada...). Pero, aún cuando en el fallo anulatorio no se declarara expresamente, han de entenderse implícitas en él tales consecuencias, sin que pueda oponerse a la ejecución forzosa tal omisión, al amparo del principio según la cual la ejecución ha de ajustarse estrictamente a los pronunciamientos de la sentencia.

b) La sustitución del acto.

En este aspecto, el anteproyecto se ha quedado en el camino, al mantenerse las limitaciones del contencioso tradicional.

La sentencia declarará la anulación total o parcial del acto (art. 69.1.a); pero no podrá determinar “el contenido discrecional de los actos anulados, salvo que, como consecuencia de la anulación, solo sea posible una única solución y exista base para ello en los autos”. Así lo establece el artículo 69.2 del Anteproyecto.

El Tribunal podrá determinar el contenido del acto cuando venga impuesto por el Ordenamiento jurídico; pero no cuando el Ordenamiento jurídico atribuya al órgano administrativo competencia para apreciar lo que en un momento dado sea de interés público. Lo que supone desconocer las conquistas de una jurisprudencia progresiva que había reconocido la posi-

bilidad de que la sentencia establezca cual debe ser el contenido del acto, en aplicación, no ya de normas jurídicas de indudable observancia, sino por ser el congruente con otros criterios, sobre todo en determinadas materias, como en el planeamiento urbanístico según destacó el actual Presidente del Tribunal Supremo en un excelente trabajo sobre el tema. Salvo que prevaleciera una interpretación de la norma que admitiera que la sentencia determinara el contenido del acto cuando la “única solución” a que se refiere fuese no la única, sino la más oportuna o congruente con el fin de la potestad ejercitada. Que es la que habrá que intentar prevalezca, si no se modifica la redacción de la norma tal y como figura en el anteproyecto.

3. Sentencia estimatoria de una pretensión frente a la inactividad de la Administración.

El Anteproyecto prevé expresamente el recurso contencioso-administrativo para reaccionar frente a la inactividad de la Administración, como una importantísima conquista, con una regulación que no tiene en cuenta las peculiaridades de un proceso con aquel objeto. Pues, en vez de estructurarse un auténtico proceso de ejecución, obliga a seguir un proceso de declaración, previa reclamación a la Administración, que se presumirá desestimada por el transcurso del plazo general de tres meses (art. 28) -que es general del silencio administrativo-, para acabar en una sentencia de condena a la práctica de la actuación obligatoria, para lo que podrá establecerse un plazo (art. 69.1.c). Con lo que tan importante novedad se ha traducido en, a través de aquella reclamación, convertir la inactividad material en inactividad formal, que dejará abierta una vía procesal que no ofrece novedad alguna respecto del proceso tradicional, terminando en una sentencia que condenará a la Administración a realizar aquello a que venía obligada y no hizo.

Existe, sin embargo, un positivo avance en el Anteproyecto, al regular la ejecución forzosa y reconocer al Tribunal potestad de ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de

las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su caso, de otras Administraciones (art. 103.1.a).

4. Sentencia sobre reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

Obviamente, los efectos directos de la sentencia se limitarán al demandante, salvo la posible extensión a otros en idéntica situación, tal y como se expuso al hablar de la eficacia subjetiva, si bien puede producir efectos indirectos o reflejos a otros interesados.

En cuanto al objeto, la sentencia reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma. Así lo establece el artículo 69.1.b), reiterado el texto literal de la LJ.

IV. EFICACIA TEMPORAL

1. Límites temporales de la eficacia de la sentencia.

La sentencia es --en palabras de GELSI-- la última palabra de la justicia, la aplicación (segura, pues no puede volverse sobre lo juzgado) de la voluntad de la Ley para el caso concreto "y ello por tratarse de una decisión *no mudable* (inmutable), que ya no cabe alterar, variar o modificar"⁴.

El principio de seguridad jurídica --que tiene rango constitucional y, como tal, se consagra en el artículo 9, CE-- postula la inmutabilidad de la sentencia. La sentencia despliega sus efectos indefinidamente en el tiempo a través de todas las situaciones ulteriores a que pueda afectar.

La eficacia está sujeta a límites, si bien más que límites de la eficacia lo son de la inmutabilidad de las consecuencias que la integran⁵. Tanto en la línea de la eficacia declarativa como en la de la eficacia ejecutiva, el

⁴ GELSI BIDART, en *Bases positivas para la noción de cosa juzgada*, en *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo J. Conture*, Montevideo, 1957, p. 359.

⁵ Sobre el problema, GUASP, *Límites temporales de la cosa juzgada*, en "Estudios Jurídicos", Civitas, 1996, pp. 493 y ss. y DE LA OLIVA, *Sobre la cosa juzgada civil, contencioso-administrativo y penal, con examen de la Jurisprudencia contencioso-administrativa*, Madrid, 1991, pp. 82 y ss.

desenvolvimiento indefinido de la sentencia "no actua sin discriminación, de tal modo que queden sujetos a ella cualesquiera acaecimientos que más tarde puedan producirse", sino que hay zonas acotadas a la fuerza expansiva del fallo⁶.

La eficacia ejecutiva del fallo es en principio indefinida. No está temporalmente limitada. Una vez comienza a desplegar su fuerza ejecutiva, solo se agotará esta eficacia cuando la sentencia sea cumplida. Cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde la firmeza de la sentencia -- que es por lo general el punto inicial de referencia-- sin que se hayan realizado actuaciones procesales encaminadas a la ejecución o cualquiera que fuere el tiempo en que estas actuaciones estuvieran paralizadas, no se incurrirá en perención o caducidad de la instancia. La Ley de Enjuiciamiento civil -aplicable supletoriamente en el proceso administrativo- así lo establece en su artículo 418. Después de regular en las normas anteriores la caducidad de la instancia y señalar en el artículo 411 los plazos para que ésta se produzca, el artículo 418 dispone:

"Las disposiciones de los artículos que preceden no serán aplicables a las actuaciones para la ejecución de las sentencias firmes. Estas actuaciones podrán promoverse hasta conseguir el cumplimiento de la ejecutoria, aunque hayan quedado sin curso durante los plazos señalados en el artículo 411".

Cumplido voluntariamente por el obligado lo dispuesto en el fallo, se agota naturalmente la eficacia. Y podrá desaparecer la obligación impuesta por otra circunstancia --v.gr. prescripción--.

Pero puede asimismo extinguirse la eficacia o modificarse la prestación impuesta por el cambio de circunstancias que produjeron el fallo.

En el Ordenamiento jurídico español, ante la falta de una regulación adecuada, la jurisprudencia ha acudido a una norma de la LJ que contempla un supuesto distinto: el de la imposibilidad de ejecución, que regula el artículo 107, LJ. Concretamente, en los supuestos en que, habiéndose dictado sentencia condenatoria a la demolición de un edificio por ser contra-

⁶ GUASP, *Límites temporales*, cit., p. 499.

rio a la Ordenación urbanística vigente en el momento de la construcción y como consecuencia de la modificación de la Ordenación la edificación resulta convalidada⁷.

Se impone una regulación del tema, como propugné en mi intervención en el "II Coloquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo" que tuvo lugar en Lisboa, en mayo de 1.995. En todo caso la falta de una reglamentación adecuada ha de resolverse acudiendo a los principios generales de Derecho, a fin de llenar las lagunas de la legislación aplicable.

2. El cambio de circunstancias que determinaron el fallo como límite de la eficacia.

a) Las circunstancias determinantes del fallo.

Entre la gran masa de acaecimientos cuya existencia o inexistencia provoca la puesta en realidad del fallo, están los que verdaderamente originan de una manera naturalmente adecuada, directa e inmediata el que la decisión judicial se pronuncie en un sentido o en otro. Son los fundamentos de la sentencia, que pueden ser de hecho y de Derecho.

En el proceso administrativo ocupa un puesto delimitador central del ámbito del proceso y, por ende, del fallo, el acto administrativo --o, más ampliamente, la actuación de la Administración-- que dió lugar a la pretensión. Las circunstancias determinantes y delimitadoras del fallo harán referencia al acto administrativo.

Es indudable que las circunstancias existentes al producirse el acto o actuación que provocaron el proceso podrían haber cambiado a lo largo de éste, dando lugar a que se reflejaran en la sentencia o incluso a la terminación anormal del proceso. Porque algunos de los supuestos de cambio de circunstancias determinantes de la extinción de la eficacia de la sentencia --v.gr. modificación legislativa-- pueden dar lugar a la terminación del proceso por hechos que le priven de razón de ser⁸.

⁷ Sobre el problema, me remito a mis *Comentarios a la Ley del Suelo*, 6ª ed., Ed. Civitas, 1993, I, pp. 1011 y s.

⁸ Me remito a mi *Manual de Derecho procesal administrativo*, 2ª ed., Ed. Civitas, 1992, p. 379.

Cuando se trata de la eficacia declarativa de la sentencia --cosa juzgada-- es incuestionable la trascendencia de hasta que momento es posible la modificación del objeto por cambio de circunstancias, ya que solo las que tienen lugar en ese momento posterior tendrán relevancia respecto de una ulterior limitación de los efectos⁹. Obviamente, si la modificación de circunstancias determinantes de la terminación del proceso ha producido este efecto normal, al no llegarse a la sentencia no tendrá sentido hablar de la extinción ulterior de la eficacia ejecutiva. Como no la tendrá si el cambio de circunstancias fue operativo y tuvo reflejo en la sentencia. Por lo que, en definitiva, la cuestión de los límites de la eficacia de la sentencia se centra en la modificación de circunstancias que no fueron tenidas en cuenta por el juzgador, aunque se hubiesen producido durante el proceso.

b) Cambio de circunstancias.

Las circunstancias que determinan el fallo pueden sufrir una mutación, alteración o transformación, bien por desaparecer íntegramente para dejar paso a otras nuevas (cambio total o sustitutivo) como si se mantienen, pero con diferente estructura o formación (cambio parcial o transferencias). Así GUASP, que distingue las tres categorías de cambios siguientes¹⁰:

- *Cambios confirmativos.* Cuando el acaecimiento que sirvió de fundamentación a la sentencia queda corroborado por otro que surge con posterioridad. Por ejemplo, si la sentencia declara un edificio en ruina y condena a la demolición, produciéndose posteriormente la destrucción del inmueble por estado ruinoso.

- *Cambios modificativos.* Cuando no se afirma ni se niega el acaecimiento anterior, pero se introduce elementos distintos. Habrá de descomponerse en sus elementos esenciales para reconocer su repercusión sobre la eficacia ejecutiva.

- *Cambio contradictorio.* El acaecimiento nuevo es incompatible con el que sirvió de fundamento a la sentencia.

⁹ Sobre el problema, DE LA OLIVA, *Sobre la cosa juzgada*, cit. pp. 84 y ss.

¹⁰ *Límites temporales*, cit., pp. 511 y ss.

En este supuesto --como en lo que de contradictorio pueda existir en el modificativo-- es cuando se producirá precisamente la extinción --o modificación-- de los efectos de la sentencia. La prestación a que condene la sentencia no se realizará o será sustituida por otra equivalente --v.gr. indemnización--.

3. Cambio de hechos.

El cambio de las circunstancias de orden fáctico puede determinar la extinción o modificación de la eficacia ejecutiva de la sentencia.

Las circunstancias que han experimentado modificación pueden referirse a las personas. La muerte constituye un hecho determinante de la extinción de la eficacia de la sentencia. Así, por ejemplo, si la sentencia anulaba el acto de destitución de un funcionario y condenaba a la Administración pública a su readmisión. En este supuesto, conservaría plena eficacia, por ejemplo, la condena al pago de la retribución dejada de percibir durante el tiempo de la separación que se hará efectiva a los herederos, pero no la condena al reingreso.

Por lo general, el cambio de circunstancias determinantes de la extinción --o modificación-- de la eficacia se refiere a las cosas. La jurisprudencia española ha estimado se da imposibilidad de ejecución en los supuestos siguientes:

-- La sentencia condenatoria a la ejecución en un inmueble de obras por razones de salubridad o de ornato público cuando el inmueble se ha destruido.

-- La sentencia reconociendo el derecho a ocupar un inmueble cuando éste ya ha sido derribado.

-- La sentencia reconociendo el derecho de reversión sobre un bien mueble expropiado, cuando éste ha desaparecido.

4. Cambio del Ordenamiento jurídico.

La modificación del Ordenamiento jurídico-administrativo, que sirvió de fundamento al acto administrativo frente al que se formuló la pre-

tensión procesal y, por tanto, a la sentencia, puede reflejarse de muy distintas formas en la eficacia de la sentencia. Cabe catalogar los distintos supuestos en dos grupos, según el contenido del acto administrativo.

a) Acto que amplía la esfera jurídica del particular.

La primera categoría la constituyen los actos administrativos que, accediendo a lo solicitado por el administrado, reconocen un derecho subjetivo al ejercicio de una actividad. Y la sentencia, estimando la pretensión procesal administrativa formulada frente a uno de ellos, declara que no es conforme a Derecho y, en consecuencia, le declara nulo, o anula y deja sin efecto. La ejecución de la sentencia supondrá borrar de la realidad jurídica las situaciones jurídicas derivadas del acto: si el acto había autorizado la instalación de una industria o comercio, el cierre de ésta; si autorizó la construcción de un edificio, la demolición de éste.

Pues bien, supongamos que el llegar el momento de la ejecución de la sentencia, se ha modificado el Ordenamiento jurídico. De tal modo que lo que no era conforme a Derecho al dictarse la sentencia, ya lo es: la industria instalada en ejecución del acto y que, según la sentencia, había que cerrar, ya cumple las condiciones exigidas por la legislación vigente; el edificio que había que demoler por incumplir la ordenación urbanística, ya cumple la nueva ordenación.

Las más de las veces el cambio de ordenación obedece única y exclusivamente a la finalidad bastarda de legalizar una arbitrariedad, aún cuando sea contrariando el marco racional del planeamiento. Naturalmente, siempre cabrá la posibilidad de impugnación de la modificación aduciendo como fundamento el indebido ejercicio de la potestad del planeamiento y la contravención de los elementales criterios en que debe informarse. Pero en el supuesto de que no prospere o no se interponga el recurso contra el cambio de ordenación o éste responda a exigencias urbanísticas lo cierto es que ya se ajusta al Ordenamiento el acto anulado por la sentencia y la edificación legitimada por él, que el fallo de la sentencia obliga a demoler.

Obviamente, la ejecución de la sentencia no es imposible. La sentencia puede ejecutarse: la industria puede cerrarse, el edificio demolerse.

Pero, ¿tendría sentido el cumplimiento del fallo en sus propios términos?, ¿tendría sentido la demolición?. Como antes señalé, es éste uno de los supuestos con que se ha enfrentado el Tribunal Supremo. Y los ha resuelto acudiendo a la normativa reguladora de la imposibilidad de ejecución. La primera resolución fue un Auto de 25 de marzo de 1.971, al que siguieron otros muchos en supuestos análogos. Vale la pena recordar la doctrina de aquel primer auto. Dice así:

“Que a través de los resultandos del Auto recurrido en apelación se precisan con detalle los hechos que vienen a desembocar en el planeamiento de la cuestión suscitada y que consisten, en síntesis en que, ordenado en virtud de ejecución de sentencia firme el derribo de un chalet, que ocupa la parcela de referencia, propiedad del apelado, después, y por virtud de unas nuevas ordenanzas para la edificación, se ha hecho posible la construcción que antes no lo era y se había ordenado demoler, con lo que, autorizado a posteriori el proyecto de construcción que había de derribarse como consecuencia de la sentencia, se hace posible que el efecto demolitivo sea inmediatamente sustituido por la presencia debidamente legalizada de la misma e idéntica construcción, mágicamente surgida ahora con arreglo a Derecho y norma; situación cuya indudable originalidad ha sido dilucidada por el Tribunal a quo entendiendo aplicable la presencia normativa de una imposibilidad legal de cumplimiento, encajada en el artículo 107 de la LJ, y, desde luego, con arreglo a un principio general y lógico, y también jurídico, de inaceptación de lo absurdo, pues nada más contrario a ello puede imaginarse que derribar como ilegal un edificio para levantarlo como legal y exactamente igual seguidamente sin beneficio para nadie y en contra de las más elementales reglas de economía, pues como ya decían las Partidas (Partida VII, tít. XXXIV, Ley 21), la razón no puede entenderse en que tan sólo venga daño a otro, y como quiera lo hecho sin razón o sin derecho a hacerlo viene después a ser hecho con razón y con derecho a hacerlo y no puede dejar de estar hecho, como presencia física, material y objetiva (Facta pro infectus haberi non possunt, Dig. LX, tít. XVII, Ley 31), era acertada la solución de

sustituir el derribo por la indemnización de daños y perjuicio apoyada en que en realidad, y con arreglo al artículo 172 de la Ley del Suelo y en caso de que la licencia de obra hubiere sido otorgada erróneamente, la Corporación o autoridad podía, de acuerdo con lo que previene el párrafo b) del número 2 del artículo 171, legalizar las obras y autorizar los usos que se acomoden a ellas, pues ello y no otra cosa a venido a ocurrir en el caso que se resuelve, supuesto que la nueva ordenanza y licencia ha venido a legalizar una presencia material de edificación que antes no era legal, y en estos términos de contracción, en los que el cumplimiento de la sentencia firme no queda en realidad afectado en su esencia, sólo basta aplicar el artículo 16 del Reglamento de Servicio en su número 3, donde se previene que la revocación en la adopción de nuevos criterios comportará el resarcimiento de daños y perjuicio, coincidiendo así con lo previsto en el artículo 171, de la Ley del Suelo, de que ya queda cita con el sano criterio adoptado por el Tribunal de instancia, en la parte dispositiva del Auto apelado, al acordar, en definitiva, mantener la edificación y compensar al apelante y demandante con la indemnización de daños y perjuicios que le hayan ocasionado los actos administrativos anulados, con lo que --y dado que en definitiva la sentencia originaria se limita a la anulación de un acto que ha sido convalidado ulteriormente-- en lo sustancial es de confirmar el pronunciamiento de Auto apelado, sin que, dado el planteamiento del incidente, sea de formular imposición de costas".

En consecuencia, la prestación impuesta por la sentencia, se transformó en la prestación pecuniaria, consistente en la indemnización de daños y perjuicios, cuya cuantificación no resulta fácil.

En el supuesto de que la sentencia había declarado no conforme a Derecho el acto autorizando la apertura de un establecimiento mercantil o industrial, los perjuicios causados al que obtuvo la sentencia favorable --competidor que ejerce el comercio o la industria en la misma ciudad por ejemplo-- serían la repercusión en sus cifras de negocio --reducción como

consecuencia de la competencia del que instaló ilegalmente-- desde que abrió el establecimiento hasta que una vez modificada la legislación la actividad devino legal.

Mayores dificultades ofrece el resarcimiento de perjuicios del demandante que impugnó la licencia de edificación que obtuvo su colindante. El Tribunal Supremo en el Auto antes citado estimó que los perjuicios deberían cifrarse en la pérdida de valor de su casa, como consecuencia de la edificación en altura levantada por el vecino. Aquella vivienda unifamiliar rodeada de un soleado jardín, sufrió las consecuencias de un edificio de altura considerable (pérdida de luz, de intimidad, molestias, ...). Quizás, en la decisión influyeran la circunstancia ya señalada de que los cambios en la ordenación urbanística tienen como única finalidad eludir el cumplimiento de las sentencias. Más lo cierto es que los perjuicios ocasionados al demandante derivaban del cambio de ordenación.

b) Actos que limitan la esfera jurídica de los administrados.

Pasemos al supuesto contrario: acto de la Administración que deniega al administrado lo solicitado (v.gr. autorización para el ejercicio de una actividad) y sentencia estimatoria de la pretensión que anula el acto administrativo y reconoce al demandante el derecho a ejercer la actividad denegada por la Administración (por ejemplo, la construcción de un inmueble).

Aquí, la ejecución de la sentencia se traducirá en la realización por el demandante de una obra que el Tribunal --en contra de lo apreciado por la Administración-- estimó que se ajustaba a Derecho.

Pues bien, supongamos que, al llegar el momento de la ejecución, ha cambiado el Ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, lo que era conforme a Derecho, según la sentencia ya no lo es. ¿Estaríamos ante un supuesto de imposibilidad legal de ejecución de la sentencia?. Si entendemos que es legalmente imposible todo lo que contraviene la legislación aplicable, habría que contestar afirmativamente a la cuestión. Pero no parece equiparable "imposibilidad legal" e "ilegalidad".

Pensemos que cuando el juez contencioso-administrativo juzga la actuación de la Administración está refiriéndose al momento en que ésta se produjo. Si el acto que denegó al administrado el ejercicio de un derecho contravenía el Ordenamiento jurídico, lo que la sentencia establece es que en aquel momento el administrado ostentaba el derecho, por lo que, si la Administración hubiera actuado correctamente, el derecho se hubiera ejercitado y, utilizando el ejemplo de la licencia de construcción, hubiera edificado el edificio, que existiría cuando se produjo la modificación del Ordenamiento jurídico, convirtiendo en ilegal lo que era legal.

La jurisprudencia constitucional dictada sobre la proyección del derecho a la tutela judicial en el momento de la ejecución ha subrayado la necesidad de interpretar en el sentido más restrictivo la "imposibilidad legal de ejecución". Y el Tribunal Supremo siguiendo fielmente la doctrina del Constitucional, ha declarado:

"La imposibilidad debe entenderse en el sentido más restrictivo y estricto, y en términos de imposibilidad absoluta; esto es, absoluta imposibilidad física o clara imposibilidad jurídica de cumplir el fallo. Después de la Constitución no cabe otra interpretación, por ser un básico fundamento del Estado de Derecho instaurado por la misma, el cumplimiento escrupuloso, íntegro y estrecho de las sentencias judiciales en sus propios términos, que no es otra cosa que seguridad jurídica".

Así, en Auto de 16 de julio de 1.988.

Congruentemente con esta interpretación, impuesta por el principio de la tutela judicial efectiva, ha de rechazarse la equiparación entre "imposibilidad legal" e "ilegalidad". No todo lo contrario a Derecho es imposible. Ha de estarse al Ordenamiento jurídico aplicable y ponderar las circunstancias concurrentes. En el ejemplo citado de la licencia de edificación y reconocimiento por la sentencia del derecho a edificar, pueden distinguirse supuestos que permitirán verificar la diferencia de situaciones jurídicas en este orden.

En uno y otro supuesto, cuando la sentencia reconoce el derecho del demandante a la licencia y, por tanto, a edificar según la ordenación entonces vigente, el proyecto se refiere a una parcela de propiedad privada edificable. Pero las modificaciones introducidas por el cambio de ordenación son muy distintas:

a') *Primer supuesto.* El cambio de ordenación ha supuesto que aquella parcela en la que se había proyectado la edificación ya no es suelo edificable. Según la nueva ordenación, se ha convertido, por ejemplo, en una calle o plaza pública. En consecuencia, la ejecución de la sentencia supondría levantar un edificio en medio de una calle o una plaza pública.

¿Qué hubiera pasado si la Administración pública hubiera actuado conforme a Derecho y otorgado la licencia, ejecutando en su día el administrado la obra proyectada?. Sencillamente que, a la hora de ejercitar la nueva ordenación urbanística, al ser incompatible la edificación con el nuevo destino urbanístico, habría que proceder a expropiar, o a compensar en el correspondiente en el correspondiente sistema de ejecución, abonando al propietario el justiprecio.

Luego la ejecución de la sentencia en sus propios términos, conduciría al absurdo de permitir una edificación que habría que expropiar, pagando al propietario como justiprecio el valor de lo edificado o indemnizar en el correspondiente proyecto de compensación o reparcelación. Lo que no tendría sentido.

Lo lógico es que en este caso --califiquémoslo de imposibilidad legal o de modificación de las circunstancias determinantes del fallo--en lugar de ejecutar la sentencia en sus propio términos, sea sustituido el derecho a la edificación por la indemnización. Indemnización que no será el valor total del inmueble, sino el beneficio que le hubiere reportado al propietario la construcción.

b') *Segundo supuesto.* La nueva ordenación urbanística no ha cambiado el destino del suelo. La parcela en que se había proyectado la edificación y en la que se había reconocido por la sentencia el derecho a edificación sigue siendo suelo edificable. Pero el volumen edificable o altura

permitidas son menores a los que preveía la ordenación vigente al dictarse la sentencia.

Si la Administración pública hubiera actuado conforme a Derecho y hubiera otorgado la correspondiente licencia de construcción, el edificio existente al producirse el cambio de ordenación, ya no hubiera estado en suelo no edificable. No contravendría el destino del suelo. Únicamente, al no ajustarse a la nueva ordenación, estaría sujeto a los límites que la Ley impone a los inmuebles en estas circunstancias: no podrían realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de valor de expropiación; pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble (art. 137 de la Ley del Suelo).

En consecuencia, en este supuesto, el cambio de circunstancias no suponen extinción de la eficacia ejecutiva de la sentencia. La sentencia debe ejecutarse y, por tanto, el demandante podrá construir según el proyecto que motivó la denegación de la licencia. Pero la edificación quedará sujeta a los límites de la edificación fuera de ordenación.

5. Otras circunstancias.

Existen otras circunstancias que pueden dar lugar a que se cuestione la vigencia de la eficacia ejecutiva de la sentencia, como las que a continuación se exponen:

a) La excesiva demora en la ejecución.

En el proceso administrativo en que se dicta una sentencia estimatoria de la pretensión frente a una Administración pública, ésta será la condenada a ejecutar la sentencia, aunque la persona que pueda resultar obligada a realizar la prestación sea un particular (v.gr. entregar una cosa que le fue adjudicada en una licitación pública al demandante al que se le reconocía el derecho a la adjudicación; demoler un edificio ruinoso; reintegrar un inmueble al beneficiario de una expropiación al expropiado al que la sentencia le reconoció el derecho de reversión...). Entre la sentencia y el particular efectivamente obligado está la Administración pública que es la

que, en principio, viene obligada a adoptar cuantas medidas sean necesarias para que aquél cumpla su obligación.

No es infrecuente que la Administración pública, por simple inercia, connivencia con el particular obligado u otras circunstancias, demore la ejecución. Y, en los supuestos en que el litigio surgió como consecuencia de relaciones triangulares por haber incidido la Administración en la relación entre dos particulares, aquel administrado que obtuvo la sentencia favorable no tendrá otra alternativa que instar de la Administración condenada y, en su caso, del Tribunal sentenciador, la adopción de las medidas encaminadas a hacer efectiva la sentencia¹¹.

No existe plazo para que el administrado que obtuvo sentencia favorable inste las medidas de ejecución. Como se señaló, no se aplican en la fase de ejecución las normas que sobre perención o caducidad de la instancia establecen las Leyes. Salvo el posible juego de otras normas jurídico-materiales (como las reguladoras de la prescripción), se podrá instar la ejecución en cualquier momento.

Cabe, no obstante, que sea tan desmedida la demora en instar cualquier medida conducente al cumplimiento de la sentencia, que permita crear en el condenado una situación de confianza en el mantenimiento de la nulidad existente al producirse el fallo, clima de confianza que puede venir corroborado por los actos del que venció en el proceso.

Pues bien, el principio general de la buena fe incorpora precisamente el valor ético de la confianza, protege la confianza que fundamentalmente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno; la regla de la buena fe impone el deber de coherencia en el cumplimiento, como señaló el Tribunal Constitucional en la sentencia 198/1988, de 24 de octubre. Uno de los supuestos típicos de límite al ejercicio de los derechos en aplicación del principio de la buena fe es el retraso desleal. Como dice DIEZ PICAZO, "un derecho subjetivo o una pretensión no puede ejercitarse cuando el titular no sólo no se ha preocupado durante mucho tiempo de hacerlos va-

¹¹ Que pueden llegar hasta la sustitución de la Administración por el Tribunal en la ejecución. Sobre el problema, BELTRAN DE FELIPE, *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*, Ed. Civitas, 1995.

ler, sino que incluso ha dado lugar con su actitud omisiva a que el adversario de la pretensión pueda esperar objetivamente que el derecho ya no se ejercitará".

Aun cuando no se hubiese producido la prescripción o no hubiese transcurrido el plazo para el ejercicio legítimo del derecho, si el tiempo transcurrido fuese excesivo o se hubiese manifestado una conducta del titular que hubiese despertado la confianza del adversario en que ya no se ejercitaría, tal ejercicio sería inadmisibile¹².

En aquellos supuestos en que pueda estimarse la existencia de un retraso desleal en instar la ejecución de la sentencia, habiéndose consentido la situación existente al producirse el fallo, parece indudable la aplicación del principio de la buena fe, que constituiría un límite a la fuerza ejecutiva.

b) La desproporcionalidad.

El principio de proporcionalidad, cuyo rango de principio general del Derecho es incuestionable¹³, podría también operar como límite de la eficacia ejecutiva de la sentencia. Es más, en algún supuesto concreto la legislación ha tratado de limitar a la indemnización la pretensión frente a determinados actos administrativos, cuya anulación a fin de restablecer plenamente el orden jurídico supondría realizar complicadas y costosas operaciones técnicas.

Ejemplo típico es el de las reparcelaciones urbanísticas --y en el Derecho agrario, la concentración parcelaria--. La reparcelación supone un procedimiento complejo en el que se aporta por los distintos propietarios sus parcelas situadas en una unidad de actuación urbanística, para su nue-

¹² Prólogo a la traducción española de la obra de WIEACKER, *El principio general de la buena fe*, Ed. Civitas, 1977, p. 21; SAINZ MORENO, *Buena fe en las relaciones de la Administración pública con los administrados*, RAP, nº 89, p. 313; GONZALEZ PEREZ, *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, 2ª ed., Ed. Civitas, 1989, pp. 111 y ss. Este último trabajo me ha dado la satisfacción de haber servido de base para introducir el principio en la Constitución de Colombia de 1.991 (art. 83), según me manifestó uno de los constituyentes.

¹³ Cfr., en Derecho español, LOPEZ GONZALEZ, *El principio general de proporcionalidad en Derecho administrativo*, Sevilla, 1988.

va división ajustada al planeamiento, con las consiguientes cesiones obligatorias gratuitas, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos. En el supuesto de que uno de los propietarios estime que la parcela adjudicada no cumple los requisitos exigidos, y acude al proceso administrativo en demanda de que se anule la reparcelación y se proceda a otra nueva en la que figure correctamente la parcela que debe adjudicársele, la sentencia estimatoria daría lugar a una serie de operaciones, como dijimos, complicadas y costosas. Esto dio lugar a que en algún momento, en el Ordenamiento español se limitara la pretensión procesal, y, en consecuencia, las potestades del Tribunal, cuya sentencia, en el supuesto de que se apreciase la existencia del perjuicio, fijaría la indemnización correspondiente y los sujetos que habrían de satisfacerla "sin afectar a la efectividad del acuerdo de reparcelación en cuanto a su definición de la propiedad de las fincas resultantes". Así, el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Decreto 3288/1978, de 25 de agosto en su artículo 112, artículo que ha sido derogado por el Decreto 304/1993, de 25 de agosto, sin duda por entender que la norma suponía una infracción al derecho a la tutela judicial efectiva.

Por lo tanto, suprimida la norma y reconocida la plena potestad de los Tribunales del orden contencioso-administrativo para juzgar, la estimación de la pretensión puede conducir a anular la reparcelación y --lo que es más grave-- la subsiguiente urbanización, que --lo que no es insólito por la lentitud procesal-- puede haber dado lugar a actos de edificación en algunas de las parcelas de la unidad urbanística. Claro está que todo esto podría evitarse adoptándose la medida cautelar de suspensión de ejecución del acuerdo de reparcelación. Pero el remedio sería peor que la enfermedad, al paralizar la actividad urbanística en una zona, contraviniendo el interés general y el de la mayoría de los intereses particulares de los propietarios de las parcelas.

Obviamente, si para la derogación de la norma que hubiera evitado situaciones con tan drásticas consecuencias se ha invocado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, parecería un atentado gravísimo a este derecho tratar de enervar la eficacia ejecutiva invocando el princi-

pio de proporcionalidad. Cuando en supuestos análogos, alguna Ley previó un supuesto de inejecución, la reacción de la crítica fue durísima¹⁴.

Creo, sin embargo, que cuando el acto administrativo de reparcelación, al no haber sido suspendido y producido plenos efectos, ha dado lugar a situaciones como las señaladas, de tal modo que la ejecución de la sentencia obligaría, no ya a modificar el emplazamiento y límites de las parcelas incluidas en la unidad de actuación, sino hasta a afectar a edificios construidos --y hasta ocupados--, han de operar los principios. No tendrá sentido que cuando sea perfectamente cuantificable el contenido del derecho que la sentencia reconoce por una cifra insignificante en relación con el coste de las operaciones que exigiría su reconocimiento efectivo, no resulte admisible la sustitución de la prestación a que obliga el fallo por el equivalente económico, siempre que éste sea real y suponga el pleno restablecimiento de la situación patrimonial del perjudicado por la inejecución.

6. Conclusión.

Es indudable que en los supuestos señalados, no resulta fácil establecer una normativa específica que imponga la solución en cada caso correcta. Por lo que forzosamente habrá que acudir a los principios generales del Derecho.

Por lo que no estaría de más que, aparte de establecer normas específicas en cuanto sea posible, se incluya en el capítulo dedicado a la regulación de la ejecución de las sentencias una fórmula general análoga a la que la LRJPC contiene sobre los límites de la revisión en su artículo 106, referida a los límites de la ejecución y previniendo la indemnización en forma análoga a como se regula en los supuestos de imposibilidad material o legal de ejecución.

¹⁴ Como cuando la Ley de fincas manifiestamente negables de 17 de noviembre de 1.979 (Ley 34/1979), establecía la posibilidad de inejecutar la sentencia para evitar "un grave problema social, al tener que quedar sin efecto las adjudicaciones, arrendamientos o subarrendos realizados por la Administración" (art. 6º). Cfr. FERNANDEZ FARRERES, *Anotaciones a la Ley sobre fincas manifiestamente negables*, "Revista Española de Derecho administrativo", nº 25, pp. 239 y ss.

V. EPÍLOGO

He tratado de ofrecer un resumen de las principales cuestiones que plantean los límites de la eficacia de las sentencias condenatorias de la Administración pública.

El Anteproyecto ha introducido modificaciones que permitirán evitar algunas interpretaciones que hacían imposible una plena tutela jurisdiccional.

En algunos aspectos concretos, sin embargo, no ha llegado hasta las últimas exigencias para la plena efectividad del derecho constitucional y hasta ha desconocido las conquistas de una jurisprudencia, a veces progresiva.

Y, lo que es más importante, de poco servirían las reformas de la legislación procesal administrativa si no contamos con jueces preparados. Mientras que una judicatura especializada puede administrar una justicia impecable con instrumentos procesales deficientes, unos jueces ineptos, aún rodeados de las máximas garantías de independencia, serán incapaces de satisfacer las demandas de Justicia de los ciudadanos frente a las arbitrariedades de unas Administraciones públicas cada día más gravosas, complejas y tecnificadas.

Precisamente -y esto ha sido reconocido por todos- el paso definitivo que supuso la Ley de 1.956 radicó, no tanto en la estructuración de un proceso administrativo que cumplía los condicionamientos del más exigente modelo de Ordenamiento jurídico procesal, como en haber arbitrado unos procedimientos de selección del personal que permitieron acceder a los Tribunales contencioso-administrativo a Magistrados con un nivel de preparación no superado por los Cuerpos más prestigiosos de la Administración pública.

Hoy, desgraciadamente, esto no es así. El acceso a la categoría del llamado “Magistrado especialista” no ofrece alicientes suficientes para justificar los esfuerzos para superar unas pruebas de selección exigentes, y estas pruebas -al igual que las de acceso a otros Cuerpos- se han ido degradando.

Esperemos que esta situación cambie. Que cambien los hábitos y las costumbres. Y esperemos que cuando llegue el momento de aplicar la nueva Ley “podamos contar con jueces independientes y preparados, jueces que, habiendo oído la llamada de la especialización, superando los sacrificios que ello les suponía, hayan acudido con ilusión a las pruebas de selección, entregándose a una rigurosa preparación que les capacite para la atrayente y difícil tarea de hacer realidad el mandato constitucional de sumisión plena de la Administración a la Ley y al Derecho”¹⁵.

¹⁵ Así en mi trabajo *La reforma de la legislación procesal administrativa*, Civitas, 1992, p.111.