

PRESENTACIÓN

Distinguidas autoridades, señoras y señores:^(*)

La regeneración democrática que el Gobierno de la Nación se propuso en mayo de 1.996 exigía, entre otras medidas, una ley que garantizase un control judicial pleno de las decisiones del Poder.

En efecto, la nueva estructura administrativa del Estado, el desarrollo autonómico, los cambios sociales, con un extraordinario incremento de la litigiosidad administrativa, fruto de la configuración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva como derecho fundamental, y las exigencias jurídicas de la propia Constitución (arts. 103.1 y 106.1), aconsejaban un nuevo texto procesal regulador de este orden jurisdiccional, que sustituyera a la Ley actual.

La diversificación de las estructuras administrativas significa, por definición, el aumento de instancias y decisiones potencialmente generadoras de discrepancias y, en su caso, de procesos contencioso-administrativos. Una sociedad crecientemente consciente de sus posibilidades jurídicas, que no renuncia al ejercicio ante los Tribunales de sus derechos e intereses legítimos, coadyuva también a este fenómeno.

Había, pues, razones políticas, además de la necesidad de modernización procesal, confluyendo en la conveniencia de una nueva Ley.

No es exagerado hablar de uno de los problemas legislativos -y también de dotación de medios- más antiguos de nuestra democracia. Las Memorias del Consejo General del Poder Judicial, desde su fundación, lo han

(*) Estas palabras corresponden a la intervención de apertura de las "Jornadas de Estudio sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa", el pasado 5 de junio de 1997 en el Paraninfo de la Maestranza.

puesto de relieve. El 30 de mayo de 1.981 ya se apunta el problema del elevado número de asuntos que debe conocer el orden jurisdiccional administrativo. El 30 de julio de 1.982, por vez primera, aparece un reproche al Gobierno por no remitir al Congreso un proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Desde julio de 1.987 se critica el incumplimiento por el Gobierno del plazo de un año establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica del Poder Judicial para la remisión a las Cortes de un proyecto de ley del proceso contencioso-administrativo. En 1.988 y 1.990 se reitera la preocupación por la dilación de la reforma.

Como es bien sabido, tuve el honor de formar parte del Consejo General del Poder Judicial entre 1.990 y 1.996. En este período, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo estuvo en el centro de nuestras tareas.

Quisiera destacar algunas ideas que se sugieren en la Memoria de 1.991. Se decía entonces que el legislador había condicionado el pleno desarrollo orgánico y funcional del orden contencioso-administrativo, tal como está regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la realidad previa de la reforma procesal. Se apuntaba que la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo era indispensable para contribuir a solucionar el grave problema de la acumulación de asuntos, al suponer un crecimiento del sistema en un 33,5 por ciento. Que la nueva regulación legal del proceso contencioso-administrativo había de incorporar también las consecuencias que comporta el reconocimiento de las garantías constitucionales, en los distintos aspectos que en su mayoría ha ido señalando, con respecto a este orden jurisdiccional, el Tribunal Constitucional, particularmente en materia ejecutiva y cautelar, debiendo abordar también el problema del acto político, la racionalización del reparto de la competencia territorial, objetiva y funcional, el perfeccionamiento, en fin, del procedimiento para conseguir una menor duración del proceso.

En la Memoria de 1.992, se indicaban como contenidos esenciales de la reforma los siguientes: la incorporación de medidas cautelares distintas a la suspensión de la ejecución del acto objeto del recurso; la regulación

de los presupuestos para acceder al proceso contencioso, en cuanto a su trascendencia y posibilidades de subsanar las omisiones y defectos, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional; el reflejo explícito de la pertenencia a los Tribunales de la titularidad de la potestad de ejecución y las medidas para la materialización del fallo, tanto para la inicial adecuación de la actuación administrativa como para evitar la llamada inejecución indirecta; la regulación de la presencia en el proceso administrativo de las Administraciones Autonómica y Local, no sólo como demandadas o demandantes frente a sus propios actos en los procesos de lesividad, sino en la defensa de sus correspondientes ámbitos competenciales; finalmente, la consideración de la masificación como una de las características del moderno proceso administrativo, modulando su regulación para atender a esta circunstancia.

Además, desde la Memoria de 1.993 se vienen sentando criterios sobre la configuración competencial de los Juzgados de lo Contencioso.

Creo sinceramente que el anteproyecto de ley que se estudia en estas jornadas ha procurado atender las legítimas demandas que durante tres lustros ha venido formulando el Consejo General del Poder Judicial.

Desde el punto de vista de los principios, este anteproyecto de lo contencioso-administrativo es un instrumento al servicio de cuatro contenidos fundamentales: del imperio de la ley, como todo sistema procesal; de la limitación del poder y el control de la acción administrativa, porque toda la actividad del Poder Ejecutivo se somete a los Tribunales; de la protección de los derechos fundamentales, al instituirse en el articulado (arts. 109 a 117) un proceso especial en desarrollo del art. 53.2 de la Constitución. Este último procedimiento significa, en la misma dirección que la reforma del art. 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial -muy avanzada en las Cortes- que el Ministerio de Justicia ha preferido desarrollar sectorialmente el art. 53.2 de la Constitución en cuanto al establecimiento de procedimientos basados en los principios de preferencia y sumariedad para la protección de los derechos fundamentales.

Se piensa, a veces, que las leyes procesales son normas exclusivamente técnicas, cuando no una jerga para iniciados ajena a los problemas

del ciudadano. Nada mas lejos de la realidad: hay en ellas un contenido profundamente político y social, porque pueden servir o, por el contrario, obstaculizar, la realización efectiva del Estado de Derecho y la solución de problemas muy importantes para los afectados. El Derecho Procesal es un método de defensa de todo el Derecho, y también de la estructura esencial de nuestro sistema político, basado en la división de poderes y su control. En este orden de cosas, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que el Ministerio de Justicia ha elaborado significa el control pleno de las decisiones del Poder.

En efecto, la legitimidad constitucional del Gobierno en el Estado de Derecho de la Monarquía parlamentaria no significa tan sólo el nacimiento del Gobierno por la confianza del Congreso de los Diputados, reflejo a su vez de la voluntad popular, sino la exigencia de una legitimidad de ejercicio que la propia Constitución configura: el sometimiento, como poder público que es, al ordenamiento jurídico, tal y como establece el art. 9.1 de la Constitución.

El Ministerio de Justicia que dirijo y el Gobierno han tenido una oportunidad histórica difícilmente repetible. La presentación del anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que sustituirá a la ley de 1.956, un paso muy importante en su época en cuanto a la jurisdiccionalidad de las decisiones del poder, implicaba tomar postura en el polémico asunto del control jurisdiccional de los llamados "actos políticos".

La doctrina del "acto político" significa, primero, establecer distinciones desde la perspectiva de la naturaleza jurídica del acto. Segundo, delimitar actos intrínsecamente ajurídicos. Tercero, declarar la exención jurisdiccional en cuanto al control de dichos actos. Se trata, en suma, de una estrategia manifiestamente defensiva consistente en el establecimiento de zonas opacas a la acción de la justicia.

Hay razones constitucionales, técnicas y aun sociales para oponerse a esta tesis. Si desde el punto de vista constitucional creo que son suficientemente conocidas, desde el punto de vista técnico hay que hacer referencia a la mejora de las técnicas judiciales de control de los actos políticos

en el marco de una filosofía expansiva de la misión de los jueces a partir de 1.979.

La evolución doctrinal, sobre todo a partir de la Constitución, llega a la conclusión de que es difícil, si no imposible, concebir un acto político "puro", es decir, que no tenga absolutamente ningún componente jurídico. Existen, como es bien sabido, aspectos reglados; existen conceptos jurídicos indeterminados; existe la desviación de poder; existe la fuerza de nuestro sistema de derechos fundamentales. Si hay expresiones en la ley judicialmente asequibles, reglas o finalidades, puede y debe haber control judicial.

Conforme a la redacción del art. 2 del anteproyecto, "el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, el control de los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos".

La ley de 1.956, que quedará derogada, establece que no corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno. (art. 2 b)). Esta concepción se abandona completamente en el proyecto de ley. Cualquiera que fuese la naturaleza del acto del Gobierno, el ciudadano podrá pretender la declaración de no ser conforme a Derecho, la anulación del acto, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, incluso una indemnización cuando proceda (art. 30). No hay límite alguno en la posibilidad de un ciudadano de pedir la tutela ante un juez o Tribunal de lo contencioso cuando se vean afectados sus derechos o intereses legítimos. Si el acto gubernamental infringe un derecho fundamental u otra norma, el juez o Tribunal le otorgará la tutela. Si el acto gubernamental es conforme a Derecho o corresponde por la materia al Tribunal Constitucional, le denegará la tutela o declarará su incompetencia, conforme a las normas generales de actuación del Poder Judicial, que no tienen aquí ninguna especialidad.

En nuestro país, se ha dado la paradoja de que la reforma del orden jurisdiccional más necesitado de modernización, no ha sido una prioridad política en las legislaturas pasadas; sólo en el verano de 1.995 el Gobierno anterior remitió a las Cortes un proyecto de ley, caducado por la disolución de las Cámaras en enero de 1.996. La preocupación preferente por los aspectos orgánicos y de Gobierno del Poder Judicial; la utilización de la técnica de las reformas parciales; otras prioridades desde el punto de vista de la creación de órganos jurisdiccionales y de las reformas en general, explican el progresivo deterioro que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo viene padeciendo en los últimos lustros.

El nuevo Gobierno afrontó con decisión la tarea pendiente. Si en el orden civil una reforma procesal profunda era necesaria, en el orden administrativo la reforma debía ser tanto orgánica como procesal. Como es sabido, en mayo de 1.996 asume sus responsabilidades el nuevo equipo. A finales de octubre de 1.996 concluyó en el seno del Ministerio de Justicia la redacción del borrador. En el mes de noviembre y principios de diciembre se debatió entre los Ministerios. El Consejo de Ministros del 13 de diciembre informó el anteproyecto. El 20 de diciembre fue remitido al Consejo General del Poder Judicial, que dictaminó el 19 de febrero. El 25 de febrero fue remitido al Consejo de Estado, que ha dictaminado el 30 de mayo. Cumplidos todos los requisitos, es inminente que el Consejo de Ministros remita a las Cortes el proyecto de ley, acompañado de la correspondiente reforma orgánica.

Se pretende ahora dar satisfacción a necesidades muy sentidas por los profesionales del foro y la sociedad toda, abordando la modernización pendiente desde hace tantos años.

Pero no se trata de una ruptura con lo que significó la ley de 1.956, unánimemente elogiada por la doctrina. Se quiere en esta dinámica reformista recoger lo mejor del pasado haciéndolo útil para el presente y el futuro de la Jurisdicción, porque la Ley de lo Contencioso ha sido una buena ley que permite, incluso, su explicación en las Universidades al hilo de los epígrafes de la propia norma, perfectamente sistematizada.

Esa rigurosidad doctrinal, por cierto, se quiere llevar a la futura Ley de Enjuiciamiento Civil, cuyo borrador articulado íntegro, que consta de

825 arts., ha sido concluido en el Ministerio de Justicia en el mes de abril y se ha enviado ya a los operadores jurídicos para que presenten sus observaciones.

El Secretario de Estado del Departamento tendrá ocasión de hablar pormenorizadamente del anteproyecto de ley que ha elaborado el Gobierno. Por otra parte, destacados especialistas, a lo largo de estas jornadas, tendrán ocasión de analizar la reforma. Quisiera, no obstante, referirme brevemente a algunos extremos.

Ante todo, destacar lo que se pretende: Una Administración sometida plenamente a la Jurisdicción; un control de toda su actividad y también de sus omisiones; un proceso más rápido y eficaz; más de un centenar de nuevos Juzgados de lo contencioso, tanto provinciales como de competencia nacional, los futuros Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.

También se prevé un régimen de multas coercitivas para quienes no colaboren con la justicia, sea por no remitir el expediente administrativo, sea por no ejecutar las sentencias; en definitiva, una adecuación total al modelo constitucional de justicia en el orden administrativo, pendiente desde hace casi 20 años.

La Disposición Final Tercera establece la implantación efectiva de los nuevos Juzgados en los ejercicios 1.998, 1.999 y 2.000, de modo que su completa puesta en funcionamiento sea un logro de la legislatura. El calendario previsible, que conlleva tanto la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Ley como la entrada en vigor -con una *vacatio legis* de seis meses- en 1.998, y las importantes dotaciones que contendrá la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año, convierte en realista este objetivo.

Distinguidas autoridades, señoras y señores: es para mí un honor acudir a Galicia en estos días previos a la recepción por las Cortes del proyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; les reitero el compromiso del Gobierno de la Nación con los derechos fundamentales y la regeneración democrática, y, en definitiva, con la profundización en el Estado de Derecho, que es tanto como decir en las libertades y en la democracia.

Desde estas profundas convicciones, declaro inauguradas las jornadas de estudio sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que organizan conjuntamente el Ministerio de Justicia y la Universidad de La Coruña.

Muchas Gracias.

**Excma. Sra. D^a MARGARITA MARISCAL DE GANTE,
Ministra de Justicia**