

# **EL ESTADO ACTUAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: PROBLEMAS Y SOLUCIONES**

José Luis González Montes  
Secretario de Estado de Justicia

Distinguidas autoridades, señoras y señores:

El Ministerio y la Universidad de La Coruña organizan estas jornadas sobre la justicia administrativa que hoy ha inaugurado la Ministra de Justicia y que mañana clausura D. Manuel Fraga, Presidente de la Xunta de Galicia y Presidente-Fundador del Partido Popular. Por las personas que abren y cierran estas jornadas, y por quienes en ellas intervienen, constituye para mí un gran honor participar en las mismas.

## **1. Problemas:**

Es un lugar común hablar de la crisis de la justicia administrativa, como una manifestación más -si cabe agravada- de la crisis de la justicia.

La necesidad de la reforma de la justicia administrativa es uno de los lugares comunes en la realidad judicial. No voy a abrumar con datos que los operadores del foro bien conocen. Bastará con algunas cifras, que reflejan tanto los avances como las carencias de las dos últimas décadas.

En el año judicial 1.975-76, al inicio de la transición política, se resolvieron en España 15.672 asuntos de lo contencioso. En 1.995, y sin que la población española hubiera variado sustancialmente, 103.967. De 15.000 a 103.000 al año, con similar población. Al mismo tiempo, quedaron pendientes de resolver 244.173.

Dicho de otro modo: el esfuerzo del Estado y de los jueces se ha multiplicado por 6, mientras que la demanda de justicia se ha multiplicado por 22.

Ya el 30 de mayo de 1.981, en la primera Memoria del CGPJ, se apunta el problema del elevado número de asuntos que debe conocer el orden jurisdiccional administrativo. El "exceso de trabajo" de este orden es una queja constante desde la primera Memoria hasta la actualidad. Se dice ya entonces que el "orden jurisdiccional se ve abrumado por el enorme crecimiento del número de litigios". (pág. 75). Piénsese que en esta época no se había desarrollado el Estado autonómico, ni producido la expansión de la litigiosidad administrativa propia de la última década y media. "Desaforado incremento de la litigiosidad..." (pág. 11), es la gráfica calificación de la Memoria del Consejo de 1.992.

Demasiada "demanda litigiosa" por parte de los ciudadanos, insuficiente "oferta de justicia estatal". Este problema es común al conjunto de la justicia -a pesar de que en 1.995 se dictó en España la impresionante cifra de 1.572.405 sentencias, seguía siendo poco- pero es más grave en el orden administrativo en el que concurre, además, un factor específico: es al poder jurídico-político al que se demanda, es a la Administración, y el control efectivo del poder es una pieza esencial de un Estado verdaderamente democrático.

La Constitución, que consagra este Estado, produjo notables implicaciones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa; exigía el cierre del proceso de judicialización de lo contencioso-administrativo, eliminando de raíz cuestiones a priori exentas de control jurisdiccional; la realización completa de la función garantizadora, controlando integralmente el sometimiento de la Administración al Derecho; la adecuación a los parámetros constitucionales del régimen de ejecución y cautelar.

Como causas de la crisis podemos detectar las siguientes:

1) La complejidad de la organización administrativa y la extensión de sus atribuciones, que permite un amplio campo de posibles conflictos con el administrado.

2) La inadecuación del número de efectivos del personal jurisdiccional y auxiliar.

3) La ausencia de técnicas adecuadas para el control de fenómenos como la inactividad de la Administración, la actividad material no reflejada en actos administrativos o reglamentos, o la inejecución de sentencias.

4) El incremento de la litigiosidad como consecuencia de la concepción del acceso al proceso como un derecho fundamental.

Voy a dar un dato propio de esta tierra, y también representativo de un fenómeno nacional: Si en 1.991 ingresaron en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia 3.160 asuntos de lo contencioso, en 1.995 ingresaron 7.155 asuntos, más del doble.

5) El "éxito social" del acceso a la tutela en lo contencioso. Las críticas a la ineficacia de la justicia coinciden con la crítica a otros servicios públicos (la Administración de Justicia es percibida socialmente como uno más de los servicios públicos); pero ello no impide que se acuda a ella masivamente, quizás porque, sin perjuicio de su lentitud, antes o después resulta eficaz para el interés del ciudadano. Hoy se acude a la justicia por el más mínimo motivo; a pesar de los continuos esfuerzos de dotación de medios personales y materiales, cada año entran en los Tribunales más asuntos de los que se resuelven, lo que implica la necesidad de aumentar la productividad de los órganos jurisdiccionales; ello incrementa, a su vez, el número de recursos devolutivos, sea buscando efectos dilatorios, sea como consecuencia de la disminución de la calidad de las sentencias inherente al excesivo volumen de trabajo y al esfuerzo de los jueces por ajustarse a "módulos objetivos" (sentencias/año) en los que prima lo cuantitativo sobre lo cualitativo.

6) La insuficiencia del proceso para atender los fenómenos de masificación específica. Tal masificación se produce cuando contra un mismo acto o disposición se plantean numerosas demandas por todos los afectados; igualmente, la producción de actos administrativos-masa como resoluciones independientes, aunque todas respondan a un mismo fundamento, y que plantean también recursos multitudinarios. Ya el Acuerdo del CGPJ de 11 de noviembre de 1.992 decía: "el legislador debe contemplar

la masificación como una de las características del moderno proceso administrativo, modulando su regulación para atender a esta circunstancia".

En efecto, se ha tendido tradicionalmente a regular los procesos desde la idea decimonónica de la excepcionalidad de la litigiosidad, cuando de lo que se trata es de diseñar procesos que, sin merma del derecho de defensa, sean eficaces para centenares de miles de pleitos que se tramitan simultáneamente en el sistema judicial, misión, si no imposible, sí harto difícil incluso aunque no hubiera limitaciones presupuestarias, entre otras razones porque un buen juez o secretario judicial, por ejemplo, no se pueden improvisar: hay que formarlos, lentamente, primero.

## **2. Soluciones:**

Ni la dotación presupuestaria de medios personales y materiales ni el perfeccionamiento del proceso administrativo son las únicas medidas posibles para la mejora de la justicia administrativa. Es preciso conseguir la máxima eficacia del proceso administrativo, pero desde la consideración de que hay otros factores a considerar para que el sistema funcione:

a) Un funcionamiento ajustado a Derecho de todas las Administraciones Públicas. El cumplimiento de este objetivo es uno de los propósitos en el día a día de la actual Administración.

b) El fomento de la resolución extrajudicial de conflictos que, en el ámbito que nos ocupa, significa sobre todo la estimación en vía administrativa de las reclamaciones que sea justo aceptar, sin perjuicio de otros mecanismos; el art. 107.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas permite que las leyes puedan establecer, en sustitución del recurso administrativo ordinario, procedimientos de impugnación o reclamación, incluidos los de conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas.

c) La formación judicial especializada. Como es bien sabido, las oposiciones a judicatura priman el conocimiento de los derechos civil, penal y procesal sobre el derecho administrativo; los mecanismos de espe-

cialización hoy contemplados necesitan ser reforzados, y es propósito decidido del Gobierno, en colaboración con el CGPJ, intensificar los programas de formación en aras de la aplicación efectiva de la nueva Ley.

d) La reforma del proceso civil. El proceso administrativo se rige supletoriamente por la LEC, y así seguirá ocurriendo en el futuro (Disposición Final Segunda del proyecto del Gobierno de LJCA); las reformas en este último campo son también, de alguna manera, reformas en lo contencioso. Como es bien sabido, en el mes de abril se concluyó en el Ministerio de Justicia el borrador de la nueva LEC, que consta de 825 arts.

e) La responsabilidad de los operadores jurídicos; en este sentido, deben sancionarse mediante condena en costas los litigios infundados. El art. 135 del proyecto consagra el criterio del vencimiento, como principio general.

f) Pero, naturalmente, es responsabilidad principal del Ministerio de Justicia hacer realidad una nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La necesidad de elaborar una nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa está presente desde la aprobación de la Constitución. En efecto, la nueva estructura administrativa del Estado, los cambios sociales, con un extraordinario incremento de la litigiosidad administrativa, y las exigencias jurídicas de la propia Constitución (arts. 24, 103.1 y 106.1), aconsejaban un nuevo texto procesal regulador de este orden jurisdiccional, que sustituyera a la Ley de 1.956, parcialmente reformada en diversas ocasiones, la última de importancia el 30 de abril de 1.992, que introdujo la casación en lo contencioso.

Esta conveniencia política se convierte en mandato jurídico a raíz de la aprobación de la LOPJ de 1.985. La Disposición Adicional Primera ordenaba al Gobierno remitir a las Cortes, en el plazo de un año, un proyecto de ley del proceso contencioso-administrativo. La Ley Orgánica establecía también, como órgano jurisdiccional de nuevo cuño, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

El incumplimiento de este plazo de un año ya fue puesto de relieve por el Consejo General del Poder Judicial en julio de 1.987, en su Memoria anual (págs.38-39).

Por otra parte, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, instrumento esencial para aliviar la abrumadora carga de trabajo que los órganos de este orden padecen, y cuyo número -112- se determinó en la Ley de Planta y Demarcación Judicial de 28 de diciembre de 1.988, no han sido todavía creados. Ya en julio de 1.990 el Consejo General del Poder Judicial, en su Memoria anual (pág. 11) mostró su preocupación por este retraso.

La Ministra de Justicia, en la comparecencia programática que realizó hace un año ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso, anunció para antes del final de 1.996 la presentación de la nueva LJCA. El Consejo de Ministros del día 13 de diciembre informó favorablemente el anteproyecto, autorizando a la Ministra a continuar con la tramitación del mismo. El 19 de Febrero el texto ha sido dictaminado por el CGPJ, y el 22 de Mayo por el Consejo de Estado.

Me parece interesante reproducir las palabras de la Ministra en la rueda de prensa posterior al Consejo del 13 de diciembre.

Dijo lo siguiente:

"...el Consejo de Ministros ha dado vía libre para la remisión del Anteproyecto de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa al CGPJ. Y, aunque el nombre de este Anteproyecto resulta farragoso, yo quisiera trasladar la idea de que, con este Anteproyecto, lo que pretende el Gobierno -una vez, luego, ya admitidas las sugerencias que hagan los órganos que preceptivamente tienen que informar- es garantizar los derechos individuales de todos y cada uno de los ciudadanos frente a la Administración. Estos derechos individuales de los ciudadanos son frente a la Administración, con una tutela judicial efectiva y concreta y con la agilización de los procedimientos. Para destacar alguno de los aspectos del Anteproyecto que no sean eminentemente técnicos, yo me tengo que referir, obligatoriamente, a la opción del Gobierno por la desaparición del con-

cepto de "acto político". No existe el concepto de "acto político" en el Anteproyecto como exento del control jurisdiccional. El Gobierno opta decididamente por la tutela de los derechos fundamentales y por el control jurisdiccional ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Además de este dato, tan sumamente relevante y que yo creo que tiene una importancia que excede de cualquier otro dato que pudiera añadirse, igualmente, la tutela de los ciudadanos se va a ver recogida en una garantía para la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración. Se potencian los derechos de los ciudadanos, se potencia la posibilidad de resolución judicial frente al incumplimiento de las sentencias o frente a la advertencia de que no se podrá cumplir una sentencia por parte de la Administración.

Igualmente, existen unas medidas garantistas en materia cautelar y, en cuarto lugar, en orden a la agilización de los procedimientos contenciosos, se contempla la creación efectiva de los Juzgados Contenciosos, órganos unipersonales, con una programación plurianual, que empezará en 1.998 -es decir, no será un diseño en el que no esté contemplada la postura efectiva de estos órganos judiciales- e, igualmente, los órganos contencioso-administrativos centrales con sede en la Audiencia Nacional".

Hasta aquí la cita.

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

El anteproyecto de ley tiene muy en cuenta el dictamen de la ponencia del Congreso publicado el 3 de enero de 1.996, pero no renuncia, como no podía ser de otra forma, a proponer innovaciones que constituyen sustanciales modificaciones en relación a aquel texto.

El anteproyecto consta de 135 artículos más las correspondientes Disposiciones. El articulado regula el orden jurisdiccional contencioso-

administrativo (arts. 1 a 16), las partes del proceso (arts. 17 a 23), el objeto (arts. 24 a 40), el procedimiento de primera o única instancia, con el correspondiente régimen de recursos (arts. 41 a 97), la ejecución de sentencias (arts. 98 a 108), los procedimientos especiales, en número de tres (arts. 109 a 122), y, finalmente, las disposiciones comunes al procedimiento ordinario y a los especiales sobre plazos, medidas cautelares, incidentes e invalidez de actos procesales y costas (arts. 123 a 135). Se trata de una estructura clásica con un contenido novedoso.

En la época de redacción de la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1.956, se distinguía entre los llamados "actos sometidos al Derecho" y los "actos políticos". Según esta teoría, habría actos "no sometidos al Derecho", que serían los "actos políticos", y en relación a los cuáles un juez en ningún caso podría entrar.

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. Y, en todo caso, aunque así fuere, debe corresponder a un juez la calificación como político de un acto. De hecho, la jurisprudencia ha reconocido y calificado como políticos determinados actos.

Como es sabido, existen aspectos reglados; existen conceptos jurídicos indeterminados; existe la desviación de poder; existe la fuerza de nuestro sistema de derechos fundamentales.

Como dijera GONZÁLEZ PÉREZ: "La Administración, toda Administración, tiene una peculiar tendencia a huir de cualquier forma de fiscalización, y sobre todo, de la fiscalización por parte de órganos independientes. Que unos Tribunales priven de eficacia y borren del mundo jurídico unos actos dictados para satisfacer los elevados intereses públicos, es algo que no encaja bien ningún político ni funcionario, cualquiera que fuere su filiación política...La necesidad de contar con la máxima discrecionalidad para satisfacer determinadas necesidades públicas, la índole política o estrictamente técnica de la decisión política y tantas otras razones han sido aducidas para mantener la inmunidad del poder, al menos en ciertos sectores...(sin embargo), la exclusión del control jurisdiccional de

cualquier materia administrativa carece de razón de ser...Allí donde la actividad administrativa puede incurrir en infracción de una norma jurídico-administrativa, ha de poder deducirse la correspondiente pretensión, que deberá ser admitida por el órgano competente, a fin de examinar la cuestión de fondo. La consagración del derecho a la tutela judicial efectiva en el artículo 24 de la Constitución supone la interdicción de cualquier exclusión. De ahí que se hayan considerado derogadas por la Constitución todas las normas anteriores que contenían una exclusión del control judicial a determinadas materias administrativas (STC 4/1.981, de 2 de febrero; 39/1.983, de 17 de mayo; 80/1.983, de 10 de octubre). En consecuencia, las exclusiones por razón de la materia que se establecían en el art. 40 LJ, que no habían sido derogadas expresamente antes de la Constitución, lo fueron al entrar en vigor ésta".

Aunque nuestra Constitución distingue entre Gobierno (art. 97) y Administración (art. 103), hay algo obvio: todas las autoridades y órganos del Gobierno son al mismo tiempo órganos de la Administración -aunque no al revés- y el Gobierno, como la Administración, está sometido al Derecho. Ni la teoría del móvil (es político lo que tiene una finalidad política), ni la de la lista tasada (es político lo que se ocupa de determinadas materias), tienen hoy aceptación doctrinal.

El art. 97 CE, dedicado al Gobierno, dice que "el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes".

De este artículo se deduce:

1º) Que la "función ejecutiva" (concepto, por cierto, que es omni-comprendivo, y que debe ser distinto al de "actuación administrativa" al que se refiere el art. 106.1) está sometida a las leyes. En el artículo fundamental de la Constitución referente al Gobierno, se consagra expresamente la juridicidad de todas sus actuaciones.

2º) Que la dirección de la política interior, la exterior, la Administración civil, la militar y la defensa del Estado (concepto este último que per-

mite una interpretación extensiva y no meramente militar) corresponden al Gobierno. Todo esto es función ejecutiva, pues no se ve qué otra cosa pueda ser, aparte de actuación administrativa. ¿Exige esto acaso una cláusula general de exención jurisdiccional? ¿De todo? ¿En materia de administración militar? ¿Por qué no civil?

Como dice GARCIA DE ENTERRIA en relación al intento del proyecto socialista en la legislatura anterior de recuperar la doctrina de los "actos de gobierno", "en ningún país europeo se encontrará un régimen como el que parece que pretende instaurarse". (En "Democracia, jueces y control de la Administración", Madrid, 1.995, págs. 153-154, nota 197).

Por todas estas razones, considero adecuada la fórmula del art. 2 e) de nuestro proyecto, en cuya virtud se somete a control judicial "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 reforma actualiza el concepto de Administración pública válido a los efectos de la Ley, con un propósito: someter a la jurisdicción actividad materialmente administrativa, con independencia de la naturaleza jurídica del sujeto actuante. Es verdad que esto se había conseguido a través de diversas normas y de la evolución jurisprudencial; pero se trata -y creo que éste es un objetivo básico de la futura ley- de elevar a la categoría de ley procesal general lo que hasta ahora se regulaba de manera extravagante o, sencillamente, era fruto de una jurisprudencia avanzada cuya doctrina merecía ser recogida normativamente.

La polémica sobre la idoneidad de los juzgados unipersonales, que arrastra desde hace más de una década y que, en este momento decisivo, se recrudece, queda resuelta en favor de los mismos.

Se objeta que la complejidad técnica y la transcendencia política de los asuntos aconseja el órgano colegiado; que no hay suficientes jueces especializados y la dificultad de formarlos; o que no se reducirá la carga de trabajo de los Tribunales Superiores de Justicia en virtud de la

atribución del conocimiento del recurso de apelación contra las sentencias de los juzgados.

Creo que subyace aquí una desconfianza que sólo el correcto funcionamiento de los futuros juzgados conseguirá disipar.

Nadie duda que son complejos y trascendentes determinados asuntos civiles, en los que puede haber en juego miles de millones de ptas., y no se discute que su conocimiento corresponda a los jueces de primera instancia.

Por otra parte, no es razonable pensar que un juez unipersonal de competencia provincial y sede en la capital pudiera sentirse siquiera psicológicamente condicionado por tener que resolver un recurso contra la decisión de un Ayuntamiento en un asunto menor, y lo mismo puede decirse de las demás atribuciones del prudente elenco establecido en el art. 8 del proyecto, tanto las asignadas a los jueces de lo contencioso como a los jueces centrales homónimos. Asimismo, la falta de especialización es subsanable mediante los programas plurianuales oportunos y los suficientes incentivos; en fin, el recurso de apelación cabe configurarlo sólo para determinados supuestos, de modo que la carga de asuntos que recaiga sobre los Tribunales Superiores sea notablemente inferior a la descarga que se produzca por la creación de los órganos unipersonales.

El proyecto establece cuatro modalidades de recurso: contra actos administrativos, contra disposiciones generales (recurso directo e indirecto contra los actos en aplicación de una disposición general), contra la inactividad de la Administración y contra actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho. En cuanto al que acabo de denominar "recurso indirecto", cabe destacar su tratamiento procesal: se unifica la decisión judicial sobre la legalidad de las disposiciones generales en un sólo órgano; de ahí que si el que conoce del recurso indirecto no es al mismo tiempo competente para la anulación de la disposición general, aquél deba plantear ante éste la cuestión de ilegalidad.

Cuando ante un Juez o Tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano podrá tramitar uno o varios con carácter preferente (recursos-testigo), suspendiendo el curso de los demás

hasta que se dicte sentencia en los primeros (art. 36.2), a los efectos de lo establecido en el art. 106.

En cuanto al procedimiento ordinario, que es único, se regulan como diligencias preliminares, la declaración de lesividad y el requerimiento previo en los litigios entre Administraciones Públicas; hay que añadir la reclamación y requerimiento a que aluden los arts. 28 y 29, en caso, respectivamente, de inactividad o vía de hecho; se mantiene el carácter predominantemente escrito del procedimiento, con la estructura de escrito de interposición, reclamación del expediente administrativo (con multas coercitivas en caso de no remisión, sin perjuicio de la responsabilidad penal, arts. 46.6 y 46.9), trámite de admisión del recurso, demanda, alegaciones previas a la contestación, contestación, prueba, conclusiones y sentencia. Como recursos, se establecen los de súplica, queja, apelación (lo que supone la reinstauración de este recurso, suprimido en 1.992, en lo contencioso), casación ordinaria, casación para la unificación de doctrina, recurso especial autonómico para unificación de doctrina y revisión. No se contempla el recurso en interés de la ley, al ser un privilegio de la Administración que ahora se suprime.

Por otra parte, el recurso de apelación antes aludido no tiene carácter universal, en beneficio de la carga de trabajo de los Tribunales Superiores de Justicia; en concreto, conforme al art. 78.1 a), no son susceptibles de apelación las sentencias dictadas en asuntos cuya cuantía no exceda de 500.000 ptas.

Obedece a la misma preocupación la cuantía mínima de 25 millones de ptas. para la casación ordinaria y de 3 millones para la casación para la unificación de doctrina (arts. 83.2 b) y 93.3, respectivamente).

Se establece, también, un recurso de casación ordinario en materia de personal cuando se vean afectados amplios colectivos (art. 83, 2, a), párrafo segundo).

En aras de la agilización, se permite en algunos casos iniciar el recurso mediante demanda (arts. 43.5 y 51.1), que se solicite el fallo sin necesidad de prueba, vista o conclusiones (art. 55), o la posibilidad de un intento de conciliación, de iniciativa judicial o a solicitud de parte, tras la

demanda y contestación (art. 75). El acuerdo a que se llegue es susceptible de ejecución forzosa (art. 108).

La ejecución de sentencias es una de las materias tradicionalmente más criticada por las insuficiencias de la ley de 1.956 en relación al modelo constitucional.

El anteproyecto declara que la potestad de hacer ejecutar las sentencias corresponde exclusivamente al Juez o Tribunal que haya conocido del asunto en primera o única instancia (art. 98.1).

Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento (art. 98.4).

El acreedor devengará el interés legal del dinero si la Administración condenada no efectúa el pago dentro de los tres meses siguientes a la firmeza de la sentencia (art. 101.2).

Si se aprecia por el juez falta de diligencia en el cumplimiento, dicho interés legal podrá incrementarse en dos puntos (art. 101.3).

En materia de personal al servicio de la Administración Pública se prevé la extensión a terceros de los efectos de una sentencia firme con determinados requisitos (art. 105).

El artículo 107 contempla multas coercitivas y reiterables de 25.000 a 250.000 pesetas a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos judiciales, hasta conseguir la completa ejecución del fallo, sin perjuicio de la responsabilidad penal.

Como procedimientos especiales, se establece el de protección de los derechos fundamentales (desarrollo del art. 53.2 CE y proceso, por tanto, de tramitación preferente, en el que se abrevian notablemente los plazos y en el que se regula una comparecencia sobre adecuación del procedimiento, art. 112; la sentencia del juzgado es apelable en un solo efecto, art. 116.3), la cuestión de ilegalidad (que no puede confundirse con una cuestión prejudicial, pues se plantea por el Juez o Tribunal con posterioridad a la firmeza de la sentencia, teniendo más bien la finalidad de depurar del

ordenamiento disposiciones generales ilegales, vid. art. 26.1) y el procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos. El art. 117 regula un procedimiento muy rápido en caso de atentado al derecho fundamental de reunión.

En materia de medidas cautelares también es tradicional la crítica sobre la insuficiencia.

En efecto, la suspensión de la ejecución del acto objeto del recurso que, por supuesto, se mantiene, y en la que hay que distinguir la llamada suspensión "provisionalísima" (art. 126.2) de la decisión definitiva del incidente (art. 128), no es una medida suficiente para un proceso administrativo moderno.

Por ello, se regula en los artículos 129 a 132 lo que con toda propiedad podríamos denominar el establecimiento de un sistema de medidas cautelares innominadas en el proceso administrativo, sistema formulado en los términos más amplios. El Juez o Tribunal ordenará las medidas que, según las circunstancias, fuesen necesarias, incluido en su caso el aseguramiento o regulación provisional de aquellos derechos o facultades controvertidos cuya naturaleza lo permita (art. 129.2).

Las medidas cautelares podrán acordarse cuando existan dudas razonables sobre la legalidad de la actividad administrativa a que se refieran, y deberá fundarse en una ponderación suficientemente motivada de todos los intereses en conflicto (art. 124.2).

Es preciso mencionar, por último, que se prevé la instauración de los órganos unipersonales de lo Contencioso a lo largo de los ejercicios de 1.998, 1.999 y 2.000, de modo que su completa puesta en funcionamiento sea un logro de la legislatura.

El anteproyecto de ley, que va acompañado de la correspondiente e imprescindible reforma puntual de la LOPJ, responde a evidentes necesidades sentidas desde antiguo, y modernizará la jurisdicción contencioso-administrativa desde una perspectiva inequívocamente garantista.

Distinguidas autoridades, señoras y señores:

Este mes de junio entrará en las Cortes el proyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Si no lo ha hecho antes ha sido por respeto a las exigencias legales de dictamen previo del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado.

El Gobierno cumple con esta presentación simultáneamente dos objetivos: la regeneración democrática a través de un control más completo de las decisiones del Poder, y la modernización procesal de la justicia administrativa, medida fundamental, aunque no exclusiva, como he dicho al principio de mi intervención, de la solución a sus problemas.

Creo sinceramente que con ello contribuimos decisivamente a profundizar en el Estado de Derecho, finalidad esencial de la política del Gobierno.