

LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1998

Marta García Pérez

Sumario: I. EL ESTADO ACTUAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA: 1. Los datos. 2. Las causas. 3. Las soluciones. II. EL REPLANTEAMIENTO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. La clarificación del ámbito de la Jurisdicción. 2. La adecuación del sistema de pretensiones procesales. 3. Las medidas cautelares. 4. La sentencia. III. LA REORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: 1. La creación de los Juzgados de lo contencioso-administrativo. 2. La especialización de Jueces y Magistrados.

I. EL ESTADO ACTUAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA:

La oportunidad de modificar o derogar una norma es siempre cuestión opinable, aún cuando muchas veces existan razones objetivas que avalen por sí mismas una reforma, y casi siempre es recomendable dejar que las novedades reposen, que los aplicadores se centren y actúen en consecuencia y que los ciudadanos empecemos a sentir los efectos del cambio antes de hacer valoraciones.

Justifico con esto las carencias de este comentario, al que le faltan muchos de esos ingredientes y por eso una reflexión crítica suficientemente meditada, pero resultaba casi imposible dejar pasar la ocasión de hacer un apunte sobre un texto legal del que ya, con su corta edad, se está cuestionando la vigencia de algunas de sus reglas principales¹.

En la aprobación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA) había razones objetivas que venían augurando muchas de las novedades que se comprenden en el articulado, por más que no pueda afirmarse, porque sería incierto, que el viejo texto de la Ley de 1956 hubiese devenido trasnochado o inaplicable.

Casi me atrevería a decir, como luego expondré con más detenimiento, que la urgente reforma procesal del contencioso tuvo sus principales motores en circunstancias ajenas al texto de la Ley, más propias de la Justicia que de su vertiente conten-

¹ Me refiero al comentario del profesor García de Enterría en la *REDA* núm. 105, 2000, sobre la vigencia del art. 46 de la LJCA tras la reforma operada por la Ley 4/1999 sobre la Ley 30/1992. Sobre esta cuestión, véase mi opinión en el número anterior de este *Anuario*, "La nueva regulación del silencio administrativo tras la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992", págs. 239 y especialmente la nota 32.

ciosa. Y que, en cualquier caso, merecen un tratamiento de honor los principios, la técnica legislativa y el espíritu aperturista que inspiraron muchos de los preceptos de la Ley derogada².

Durante los trabajos preparatorios del texto de la LJCA se pusieron sobre la mesa datos reveladores de la grave situación que asolaba a los tribunales contencioso-administrativos, en todas y cada una de sus instancias, que nadie dudó en calificar de “crisis”.

Si el fin básico de los tribunales, del orden que sean, es la resolución judicial de los conflictos, podría afirmarse la incapacidad absoluta de la Justicia contenciosa de acometer con mínimas garantías dicho fin: a las dificultades tradicionales, superadas paulatinamente con una visión generosa del viejo texto de 1956 releído a la luz de la Constitución española de 1978, hubo que sumar el colapso que paralizó el funcionamiento de salas y secciones, especialmente en la última década de funcionamiento de los tribunales contencioso-administrativos. La realidad resultaba fácilmente descriptible: la tutela judicial dispensada no era efectiva. Utilizando palabras del TC, “desde el punto de vista sociológico y práctico puede seguramente afirmarse que una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva” (STC. 26/1983, de 13 de abril). ¿Qué otra cosa se puede decir de la situación del ciudadano que tarda diez años en obtener una sentencia que decida su pretensión para empezar el calvario de intentar que se lleven a efecto sus mandatos si tiene la suerte de que la resolución le sea favorable?³.

1. Los datos:

Los números no engañan, y el propio Presidente del Tribunal Supremo, el Sr. Delgado Barrio, los manejaba para reclamar una reforma urgente del actual sistema: el año 1996, por ejemplo, se inició con un retraso acumulado de 244.000 asuntos, a los que se unieron 143.000 nuevos; pese a haberse dictado 113.000 sentencias, el retraso a final de año fue de 271.000 asuntos, con los que comenzó el año 1997; en este año, se plantearon 159.000 asuntos nuevos, y después de haberse resuelto 115.000, se acumuló un total de 315.000 asuntos pendientes,... y así sucesivamente⁴.

En el Libro Blanco de la Justicia presentado por el Consejo General del Poder Judicial en 1997 se analizó el incremento de la actividad contenciosa en la última década, con resultados llamativos: el volumen de asuntos formalizados ante la Jurisdicción contencioso-administrativa se multiplicó por cuatro (por ejemplo, de 7.732 asuntos formalizados ante la Sala 3ª del TS en 1985 se pasó a 25.733 en 1996); el volumen de asuntos resueltos incrementó en la misma proporción (de 3.812 asuntos resueltos en 1985 a

² No es desdeñable el lugar ni cicateras las palabras que le dedica la Exposición de Motivos de la LJCA de 1998: “Dicha Ley, en efecto, universalmente apreciada por los principios en los que se inspira y por la excelencia de su técnica, que combina a la perfección rigor y sencillez, acertó a generalizar el control judicial de la actuación administrativa, aunque con algunas excepciones notorias que imponía el régimen político bajo el que fue aprobada ...”.

³ El dato dramático de los diez años es sugerido junto con otras interesantes reflexiones por J. GONZÁLEZ PÉREZ en sus clásicos *Comentarios a la LJCA*, Civitas, tercera edición, Madrid, 1999, pág. 45. “La cifra no es exagerada ni excepcional”, aclara el autor, para quien “si la lentitud ha sido uno de los males endémicos del proceso, de todo proceso, hoy ha adquirido niveles inadmisibles en el ámbito de la Justicia administrativa”.

⁴ Vid. el análisis del panorama actual de la justicia administrativa realizado por DELGADO BARRIO, “Consideraciones a la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa”, en *La nueva LJCA. Estudio y aplicación práctica de la Ley 29/1998* (Dir.: J. Garberí Llobregat), Ed. Colex, 1999, pág. 23.

12.493 en 1996), lo que revela que aumentó la productividad de los tribunales, aunque por sí sola resultó insuficiente para evitar el actual colapso⁵. Y otro dato revelador: la dilación en la tramitación de asuntos se centra principalmente en las fases de señalamiento y resolución.

2. Las causas:

Diversos estudios han acometido la tarea de analizar las causas que pudieran haber contribuido al actual colapso de la Justicia administrativa.

Por un lado, es constatable un incremento considerable de la litigiosidad, que se traduce en una multiplicación de los asuntos litigiosos que excede, en mucho, de las capacidades del sistema judicial actual. Este aumento de la litigiosidad es provocado por fenómenos diversos. Desde una mayor conciencia del ciudadano respecto a sus derechos y una mayor confianza en la Administración de Justicia⁶ a un importante incremento de los cometidos asignados a la Administración y la creciente complicación del ordenamiento jurídico administrativo que provoca un indudable aumento de las posibilidades de conflicto⁷.

Algunos autores atribuyen parte de caos judicial existente a una causa no del todo confesable: la actuación “desleal” de la Administración, adoptando actitudes favorecedoras del conflicto judicial más que tendentes a huir de él, haciendo caso omiso a los medios alternativos que le ofrece el ordenamiento jurídico-administrativo, o favoreciendo el retraso en la resolución de los conflictos mediante actitudes poco respetuosas para con la Justicia.

Finalmente, una causa de índole estrictamente judicial: el inadecuado ritmo de crecimiento de la plantilla judicial frente a la creciente litigiosidad y la defectuosa organización judicial, carente de una verdadera primera instancia y de criterios adecuados de racionalización del trabajo, entre otras cosas.

3. Las soluciones:

Hacer frente a una situación de crisis de la Justicia en los términos drásticos que revelan los datos anteriormente expuestos exige una tarea de reflexión y repensamiento de las instituciones y de la misma estructura judicial que debe estar libre de ataduras y ligazones de carácter histórico hoy en día innecesarias o injustificadas.

Nada debe objetarse al esfuerzo que se ha realizado en los últimos años para acometer la difícilísima tarea de reemplazar a una legendaria LJCA de 1956, que tan airosamente

⁵ Vid. un comentario al respecto en el trabajo de DELGADO PIQUERAS, F., “Los órganos de la Jurisdicción y sus competencias”, en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (Dir.: Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón), ed. Lex Nova, Valladolid, 1999, pág. 85.

⁶ Poco convencido con esta argumentación está J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios*, cit., pág. 45, para quien: “No es que el aumento de la litigiosidad se deba a una mayor conciencia ciudadana de los derechos y a una mayor confianza en la Administración de Justicia ... No es que el ciudadano tenga una mayor confianza. Es que no le queda más remedio que litigar ante el tratamiento que recibe de una Administración cada día más intervencionista –aunque tanto se hable de liberalización– y más arbitraria. Estamos ante un fenómeno de masificación del proceso administrativo, frente al que ya resulta muy difícil reaccionar”.

⁷ DELGADO PIQUERAS, op. cit., pág. 87, evoca esta realidad como posible causa coadyuvante del colapso de la Justicia: “Contemporáneamente se ha producido un crecimiento aritmético de la presión fiscal y de la intervención pública en la regulación y control de actividades económicas y de riesgo, en la prestación de servicios y subsidios públicos, en la inversión y contratación de obras públicas, suministros, etc. Esta mayor presencia de la Administración en la vida social conlleva, inevitablemente, un aumento de las situaciones de conflicto...”.

sa había salido años atrás del test de constitucionalidad, con la complicidad inestimable de un Tribunal Constitucional más bien reacio a pasar sobre el ordenamiento preconstitucional y proclive, por el contrario, a releerlo a la luz de los principios y derechos constitucionales.

De los múltiples trabajos elaborados en los últimos años sobre la reforma del contencioso-administrativo en España, es posible extraer dos vías diferentes y compatibles para afrontar la consabida reforma:

a) La reforma procesal del contencioso-administrativo, buscando un proceso más ágil y adaptado a las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Enunciadas de modo muy general, estas serían las determinaciones claras que han empujado la reforma culminada en la LJCA de 1998: la clarificación del ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa; la adecuación del sistema de pretensiones procesales a las demandas de los interesados; el aseguramiento de la pretensión y la eficacia de la sentencia, a través de una adecuada regulación de las medidas cautelares; y algunas medidas relativas a la sentencia contencioso-administrativa, como su ejecución o la extensión de sus efectos.

b) La reforma orgánica de la Jurisdicción contencioso-administrativa, susceptible de desbloquear el colapso de las salas y secciones de lo contencioso, que pasa principalmente por la creación, no sin polémica, de los Juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo, abordar el problema de la especialización y acompañar todas las reformas anteriores de la suficiente asignación o dotación presupuestaria, que evite que caiga en saco roto el intento de hacer frente a un problema de tan grandes dimensiones como el que se ha presentado páginas atrás.

II. EL REPLANTEAMIENTO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:

La entrada en vigor de la Constitución ha sido determinante en el proceso de revisión del contencioso-administrativo, especialmente por la fuerza de algunas declaraciones que no debemos pasar por alto, contenidas en los artículos 9.1 y 3, 103 y 106, 24, 117 y 118 de la Constitución⁸.

La proclamación de un Estado Social y Democrático de Derecho contenida en el art. 1 de la Constitución se explicita en su art. 9.1, al disponer que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. Uno de esos poderes es la Administración, sometida plenamente a la Ley y al Derecho (art. 103) y cuyo control corresponde a los Tribunales de Justicia, que examinan la legalidad de la actuación administrativa sin matices y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican (art. 106), usando la potestad jurisdiccional que en exclusiva le atribuye el texto constitucional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117).

La tarea de revisar la Jurisdicción contencioso-administrativa a la luz de los preceptos constitucionales antes señalados ha culminado, no sin idas y venidas y tras un intenso debate, en la aprobación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, con las novedades que sintéticamente se señalan a continuación.

⁸ MEILÁN GIL se refiere a ellos como los “elementos fundantes de la Jurisdicción contencioso-administrativa”. Vid. “La Jurisdicción contencioso-administrativa y la Constitución española de 1978”, en *Jornadas de Estudio sobre la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Universidad de A Coruña, 1998, pág. 14.

1. La clarificación del ámbito de la Jurisdicción:

Una de las principales críticas que había recibido la vieja LJCA de 1956 durante sus años de vigencia constitucional se centraba en el inadecuado ámbito delimitador de la Jurisdicción, que se traducía en una imposibilidad de reconducir al contencioso todas las actuaciones de la Administración –más allá de las manifestadas a través de actos administrativos o disposiciones-, así como la actuación materialmente administrativa de una serie de órganos que, no incardinados en sentido estricto en el complejo orgánico de la Administración, difícilmente encajaban en esa cláusula de atribución general del art. 1 limitada al ámbito subjetivo de la Administración Pública.

Por otro lado, la práctica puso de manifiesto la dificultad de encajar adecuadamente en este orden jurisdiccional otra serie de conflictos, como los relativos a la responsabilidad patrimonial derivada de hechos imputables a personas distintas de la Administración pero vinculadas a ella por diferentes relaciones jurídicas (el concesionario, el contratista, etc.), o los relativos a la contratación de la Administración cuando se sujeta al derecho privado.

En fin, sin agotar la cuestión, la doctrina y la jurisprudencia venían exigiendo un replanteamiento de la categoría de los actos políticos del Gobierno, hasta ese momento excluidos, aunque con matices, del control jurisdiccional.

Definitivamente, la LJCA de 1998 abordó la tarea de poner al día el ámbito de esta Jurisdicción, incorporando a los supuestos tradicionalmente asumibles otros tantos, como son:

- las pretensiones que se deduzcan en relación con la “actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho administrativo”, sustituyendo la expresión anterior de “actos de la Administración” por otra mucho más acorde con el art. 106 de la Constitución, que permite además encajar en el mismo no sólo la actuación de la Administración producida mediante actos administrativos sino también la inactividad formal y material y la vía de hecho;
- las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo;
- las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los actos de gobierno de los Jueces y Tribunales;
- las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General;
- las cuestiones que se susciten en relación los actos de Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos, en cuanto a la protección de los derechos fundamentales, sus elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueren procedentes;
- las cuestiones que se susciten en relación con los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas;

- los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas;
- los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente;
- y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social.

2. La adecuación del sistema de pretensiones procesales⁹:

Tal y como venía reclamando la doctrina, y como en pequeñas dosis había ido reconociendo la jurisprudencia, era necesario replantearse la funcionalidad del proceso contencioso, abandonando la visión puramente objetiva o, en otras palabras, la filosofía exclusivamente reaccional, y dando margen al proceso subjetivo, si se quiere, prestacional.

El ciudadano ya no tiene que limitarse a reaccionar frente a la actuación administrativa, ni el contencioso-administrativo tiene por qué concebirse como un medio de estricto control de la legalidad de aquella actuación. Es el propio Estado de Derecho proclamado por la Constitución el que otorga un papel diferente a la Administración y, correlativamente, un nuevo rol a la posición jurídica de los ciudadanos. El sistema procesal administrativo debe cambiar su centro de gravedad, hasta ahora determinado por referencia a los actos de la Administración, y debe configurarse en torno a los intereses subjetivos de los ciudadanos.

La solución pasa por concebir un sistema plural o abierto de pretensiones procesales, que permita afirmar distintas vías aptas para el resarcimiento de las diferentes necesidades de protección jurídica¹⁰. De forma que, surgido el conflicto, los tribunales se limiten a determinar cuál es la concreta necesidad del litigante, cuál su reclamación, cuál, en definitiva, su pretensión. Se cumplen así los tres postulados del proceso según GUASP: todo proceso supone una pretensión, toda pretensión origina un proceso, ningún proceso puede ser mayor, menor o distinto que la correspondiente pretensión¹¹.

La Exposición de Motivos de la LJCA de 1998 lo plantea con claridad:

“Los escasos preceptos incluidos en los dos primeros capítulos del Título III contienen algunas de las innovaciones más importantes que la Ley introduce en nuestro sistema de control judicial de la Administración. Se trata nada menos que de superar la tradicional y restringida concepción del recurso contencioso-administrativo como una revisión judicial de actos administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, y de abrir definitivamente las puertas para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración ...

⁹ Vid. sobre el objeto del proceso contencioso-administrativo en general mi monografía *El objeto del proceso contencioso-administrativo*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1999.

¹⁰ Vid. una entusiasta defensa del sistema plural de pretensiones administrativas y de la naturaleza subjetiva del proceso contencioso en los premonitorios trabajos de S. GONZÁLEZ-VARAS sobre el proceso contencioso-administrativo, reconducidos a sus *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Ed. Tecnos, Madrid, 2000.

¹¹ Cfr. GUASP, J., *La pretensión procesal*, Madrid, 1981, pág. 46.

.... es necesario diferenciar las pretensiones que pueden deducirse en cada caso, pues es evidente que la diversidad de actuaciones y omisiones que pueden ser objeto del recurso no permiten seguir configurando éste como una acción procesal uniforme. Sin merma de sus características comunes, empezando por el *nomen iuris*, el recurso admite modulaciones de relieve en función del objeto sobre el que recae. Cohonestar los elementos comunes y los diferenciales en un esquema simple y flexible es otro de los objetivos de la reforma.

Por razón de su objeto se establecen cuatro modalidades de recurso: el tradicional dirigido contra actos administrativos, ya sean expresos o presuntos; el que, de manera directa o indirecta, versa sobre la legalidad de alguna disposición general, que precisa unas reglas especiales; el recurso contra la inactividad de la Administración y el que se interpone contra actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho” (Exposición de Motivos, V).

a) Las pretensiones anulatorias:

A tenor del art. 31 LJCA, “el demandante podrá pretender la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación ...”.

En esta apartado se encuentran dos acciones distintas:

1º) El “recurso contra actos”:

Como reconoce la Exposición de Motivos, “del recurso contra actos, el mejor modelado en el período precedente, poco hay que renovar”. La reforma se limita a depurar formalmente las causas de inadmisibilidad del recurso, antes recogidas con mayor extensión en el derogado artículo 40 de la LJCA de 1956 y en la actualidad limitadas en el artículo 28 a “los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”.

Por lo demás, conforme a lo dispuesto en los artículos 25 y 31, el demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y la anulación de los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

2º) El “recurso contra disposiciones de carácter general”:

Según dispone el artículo 31, el demandante podrá pretender la declaración de no ser conforme a derecho y, en su caso, la anulación de una disposición de carácter general.

Como venía siendo hasta ahora, la falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de sus actos de aplicación¹². Es decir, nuevamente se establecen dos modalidades de impugnación de disposiciones de carácter general: el recurso directo y el indirecto.

Pero la Ley pretende algo más: erradicar la confusión reinante en la teoría jurídica y en la práctica judicial sobre los efectos del recurso indirecto, confusión generadora de situaciones de inseguridad jurídica y desigualdad manifiesta, dependiendo del criterio de cada órgano judicial y a falta de una instancia unificadora, muchas veces inexistente.

¹² Vid. artículos 26.1 y 31.

A tal fin se articula un sistema de impugnación que gira en torno a una idea clave: posibilitar al órgano jurisdiccional una declaración sobre la disposición impugnada, al tiempo que se resuelve sobre la legalidad del acto aplicativo de la norma. Para ello, era preciso superar la traba de la incompetencia que impedía en la práctica al tribunal sentenciador ir más allá de la anulación del acto, si era ilegal, y la inaplicación del Reglamento. El invento no deja de ser original (en parte, porque se reconoce una cierta inspiración en otra figura preexistente: la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 de la Constitución), pero al mismo tiempo es complejo, genera demasiadas dudas y tiene significativas lagunas en su regulación¹³. Me refiero a la técnica de unificar la decisión judicial sobre la legalidad del acto y de la norma en un solo órgano (artículo 27.2 y 3), el competente para conocer del Reglamento, y cuando esto no sea posible, plantear la cuestión de ilegalidad (artículos 123 y ss.).

b) Las pretensiones condenatorias:

La Ley introduce una interesante novedad al regular, por fin, las llamadas pretensiones condenatorias, es decir, aquéllas que tratan de obtener no sólo la declaración judicial de la existencia o inexistencia de un hecho o un derecho, sino además la ejecución posterior de la obligación de dar, hacer o no hacer impuesta por la sentencia a la parte demandada.

En dicho concepto son reconocibles dos de las novedosas pretensiones previstas en el texto legal, dirigidas a condenar a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones (generadora del llamado “recurso contra la inactividad de la Administración”) y a cesar una vía de hecho (“recurso contra las actuaciones materiales en vía de hecho”).

1º) El “recurso contra la inactividad de la Administración”:

Con la pretenciosa intención de cerrar “un importante agujero negro de nuestro Estado de Derecho” y de otorgar “un arma efectiva al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas”¹⁴, la LJCA crea por fin un recurso contra la inactividad de la Administración, dirigido a obtener una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega la técnica del silencio administrativo.

A tenor del artículo 29.1 de la LJCA, el demandante podrá pretender la condena de la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas en una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de acto, contrato o convenio, cuando reclamada la prestación la Administración se haya abstenido de cumplirla en un plazo de tres meses (artículos 29 y 32). Es decir, lo que el ciudadano pretende es que la Administración realice una actividad o dicte un acto a su favor que le viene impuesto *ex lege, ex acto o ex contractus*.

El único trámite previo que establece la nueva regulación para acceder al contencioso es la “reclamación” realizada al órgano administrativo que permanece inactivo. Dicha reclamación no debe confundirse con una solicitud en sentido formal, es decir, con la forma de iniciación de un procedimiento (artículos 68 y 70 de la Ley 30/1992), ni la desatención de la Administración con un “silencio desestimatorio” (artículo 43). Ello significaría una vuelta al carácter revisor de la JCA, que expresamente niega la Exposición de Motivos de la Ley.

¹³ Vid. en general SANTOS VIJANDE, J., *El recurso indirecto contra Reglamentos*, Madrid, 1997.

¹⁴ Son palabras de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, que fueron luego suavizadas en la versión definitiva de la Ley 29/1998.

No se trata de forzar el acto administrativo como requisito previo al proceso, sino de dar la oportunidad a la Administración de actuar debidamente a través de una especie de *interpellatio*, que tiene por finalidad tratar de evitar el proceso cuando la Administración no ha cumplido por motivos distintos a su falta de voluntad de cumplimiento. La propia estructura administrativa y la eficacia de la actividad administrativa requieren esta “llamada de atención” que, en ningún caso, debe volverse contra el ciudadano diligente.

Obsérvese que en todos los casos se trata de condenar a la Administración “en los concretos términos en que estén establecidas” sus obligaciones (artículo 32.1). Es decir, los jueces y tribunales no se verán en la tesitura de tener que “sustituir” a la Administración ante su inactividad, porque los términos de su cumplimiento se desprenden objetivamente de la norma, del acto, del contrato o del convenio.

Con ello se evita tomar parte en la polémica que tantas páginas de doctrina ha ocupado recientemente sobre el alcance de la potestad discrecional y el control judicial y sobre la usurpación ilegítima de funciones del Ejecutivo por el Poder Judicial. Se limita a decir la Exposición de Motivos:

“Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el Derecho, incluida la discrecionalidad en el *quando* de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas”.

2º) El “recurso contra las actuaciones materiales en vía de hecho”:

Cuando la actividad ejecutoria administrativa no se legitima en un acto administrativo previo, porque no se ha dictado o porque ha dejado de existir (por haber sido anulado o revocado); cuando el acto incurre en tan grave defecto que carece de toda fuerza legitimadora; cuando la ejecución material no guarda conexión con el supuesto de hecho del acto que le sirve de fundamento o es desproporcionada con los fines que se propone; cuando, con posterioridad al título de la ejecución (acto administrativo), no se realizan los actos conminatorios previos a la ejecución (notificación y apercibimiento, cuando su ausencia constituye un vicio esencial y no se reducen a una mera comunicación o aviso de lo que la Administración se propone realizar); o cuando las actuaciones ejecutorias se realizan sin previo procedimiento o sin observar las reglas de competencia, la doctrina habla de actuaciones de la Administración en *vía de hecho*¹⁵.

En todos estos casos nos topamos, en mayor o menor medida, con una ausencia total de formas que hace, cuando menos, poco identificable la actividad con el prototipo de “acto administrativo”. Ante esta realidad, el carácter revisor de la JCA logró durante largo tiempo que el conocimiento de estas cuestiones se remitiese a la jurisdicción civil, por la vía de la admisión de interdictos contra la Administración Pública. Correlativamente, la ausencia de acto administrativo, la consiguiente actividad material de la Administración y la naturaleza revisora de la jurisdicción contenciosa provocaron

¹⁵ Vid. por todos LÓPEZ MENUDO, F., *Vía de hecho administrativa y justicia civil*, Civitas, Madrid, 1988, 1ª ed.

una línea jurisprudencial con escasas excepciones proclive a la declaración de inadmisibilidad de los recursos planteados ante vías de hecho, salvo que previamente se hubiese provocado una decisión administrativa¹⁶.

La superación de esta recortada panorámica del proceso contencioso-administrativo se produjo a través del reconocimiento del propio TC de la vía de hecho como una actuación material de la Administración “no amparada siquiera aparentemente por una cobertura jurídica” comprensible en la genérica expresión “actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo” de la Ley Jurisdiccional entonces vigente y de otras leyes similares.

Actualmente, la LJCA reconoce como actividad administrativa impugnabile las “actuaciones materiales que constituyan vía de hecho” (artículo 25.2) y establece que el demandante podrá pretender que se declare contraria a Derecho y que cese dicha situación, cuando formulado requerimiento de cesación a la Administración no fuera atendida dentro de los veinte días siguientes, sin necesidad de ulteriores trámites (artículos 30 y 32).

Lo dicho respecto a la reclamación previa al recurso contra la inactividad debe reproducirse aquí, con un matiz importante: el carácter potestativo del requerimiento.

c) Las pretensiones ejecutivas:

He defendido en otras ocasiones la posibilidad de plantear pretensiones ejecutivas o de ejecución en el proceso contencioso-administrativo, aun a pesar de las dificultades que plantea la “sustitución” de la función de administrar por parte de los jueces y tribunales¹⁷.

Con las debidas cautelas, propongo superar las limitaciones que todavía siguen encontrándose en la jurisprudencia a la admisión de pretensiones que piden al órgano jurisdiccional la realización de una conducta física o material sustitutiva de la omitida por la Administración.

Es más, creo que la propia LJCA incorpora expresamente este tipo de pretensiones, no siempre precedidas del voluntarismo que una novedad de este tipo necesita, al menos en dos ocasiones: en primer lugar, en el párrafo 2º de los artículos 31 y 32, al regular la pretensión de “adopción de las medidas adecuadas para el restablecimiento de una situación jurídica individualizada”; en segundo lugar, en el artículo 29.2, cuya interpretación más coherente pasa por convertirlo en una de las grandes novedades de la Ley, al reconocer la pretensión de “ejecución de actos firmes” no ejecutados por la Administración en tiempo y forma.

1º) La pretensión de “adopción de las medidas adecuadas para el restablecimiento de una situación jurídica individualizada”:

Si durante muchos años de vigencia de la LJCA de 1956 se interpretó que la posibilidad de pretender “la adopción de las medidas adecuadas” para el pleno restablecimiento de una situación jurídica individualizada (artículo 42) se circunscribía a que fuese la Administración y no los jueces quien adoptase tales medidas (en una interpretación también limitada del artículo 84.b), hoy en día no es ni necesaria ni correcta una visión tan recortada de lo que dispone casi con las mismas palabras el artículo 31.2 de la LJCA.

Los obstáculos dogmáticos a la ejecución judicial contra la Administración no tienen la entidad suficiente para impedir a jueces y tribunales la adopción de medidas

¹⁶ Vid. la STS de 20 de mayo de 1977, az. 2235, sala 5ª, ponente A. Algara Saiz.

¹⁷ Vid. mi monografía *El objeto*, cit., pág.106 y ss.

para lograr la satisfacción de la tutela judicial, como confirma la propia LJCA al disponer su artículo 108.1 la posibilidad de “ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo colaboración de autoridades y agentes”, así como la “ejecución subsidiaria con cargo a la Administración” como una de las posibles medidas necesarias para que el fallo adquiriera la eficacia inherente a un acto omitido.

Generalizar estos supuestos y hacerlos factibles más allá de los casos de previo incumplimiento por la Administración de una sentencia condenatoria es hoy en día no sólo una posibilidad, sino una exigencia de la efectividad que predica el artículo 24 de la CE sobre la tutela judicial, con el único límite de las llamadas prestaciones infungibles como manifestaciones típicas de la esfera de discrecionalidad administrativa.

2º) La pretensión de “ejecución de actos firmes” no ejecutados por la Administración en tiempo y forma:

A tenor del apartado 2º del artículo 29, “cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78”.

La incorporación de este apartado durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley ha venido a crear cierta confusión respecto al cuadro de pretensiones que tan llanamente se enumera en la Exposición de Motivos.

A primera vista, podríamos estar ante una pretensión típicamente ejecutiva, consistente en que sean los jueces y tribunales los que ejecuten el acto con las limitaciones que pueda provocar la dudosa existencia de posibles actuaciones personalísimas en el *affaire* administrativo.

Con este contenido, el nuevo apartado del artículo 29 constituiría una de las novedades más reseñables del nuevo texto legal, por la insistencia con que se venía exigiendo la existencia de una pretensión ejecutiva en el proceso contencioso y la creación de un procedimiento abreviado *ad hoc* para sustanciarla -que se cumple sobradamente con la remisión al procedimiento abreviado del artículo 78-.

Esta interpretación del precepto tiene, sin embargo, dos inconvenientes:

- El primero de ellos tiene su explicación en el momento en que fue incorporado al texto legal: en fase de tramitación parlamentaria se añadió este segundo apartado al artículo 29 pero no se coherente su contenido con los demás preceptos que pudieran verse afectados. De ahí la contradicción entre la interpretación que se propone y lo dispuesto en el artículo 32 respecto al recurso contra la inactividad, redactado cuando el artículo 29 (28 en el Proyecto de Ley) sólo tenía un apartado. Obsérvese que sólo da cabida a pretensiones “de condena a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones”, omitiendo toda referencia a la *ejecución judicial* de actos firmes.
- La otra pega que puede oponerse al precepto es su ubicación, porque sistemáticamente no parece correcto regular las pretensiones ejecutivas entre las condenatorias. La razón de que así sea es imaginable: no se agota en este supuesto el contenido del apartado 2º del artículo 29; da cabida también a cierto tipo de pretensiones de condena contra la Administración que no tiene fácil encaje en el apartado 1º. El caso más claro: que se condene a la Administración a ejecutar un acto firme desfavorable. Evidentemente, no encaja en la pretensión *prestacional en favor de una o varias personas*, ni es planteable por quienes *tienen derecho a ella* por ser los destinatarios del acto que contiene la obligación para la Administración, sino por los “afectados” por el acto inejecutado -esa es precisamente la expresión utilizada por el legislador-.

3. Las medidas cautelares:

La jurisprudencia, presente en todo el proceso de reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa, tuvo un gran protagonismo en el avance que desde hace una década se produjo en España en torno a las medidas cautelares.

Un Auto del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1990 (ponente: Francisco González Navarro) fue definido por los comentaristas como un auténtico hito (GARCÍA DE ENTERRÍA) en la evolución a la que me he referido, alcanzando la categoría de “leading case” (MEILÁN GIL) en la materia, sobre todo por varias afirmaciones, luego confirmadas, que sentaron la base de que el llamado “derecho a la tutela cautelar” es una manifestación más del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución).

Desde ese momento empieza a considerarse categóricamente que la suspensión es una más –entre las posibles– de las medidas cautelares, y que éstas se configuran en el ordenamiento jurídico –también en el administrativo– como medio de asegurar la eficacia de la resolución que puede poner fin al proceso.

En un terreno eminentemente casuístico, los tribunales de Justicia comienzan a admitir, con naturalidad pero no sin obstáculos, el carácter abierto de las medidas cautelares, pasando por las de contenido positivo o las provisionalísimas (para asegurar la eficacia de la resolución sobre la adopción de la medida cautelar), entre otras.

La LJCA de 1998 (arts. 129 y ss.), dentro del enorme progreso que supone respecto a la Ley de 1956, no ha sido especialmente novedosa en esta materia, limitándose a positivizar lo que en el momento de su publicación se había consolidado por vía jurisprudencial.

Algunas cuestiones de interés pueden resumirse de la siguiente forma:

- Las medidas cautelares tienen carácter innominado, superando la estricta consideración de la suspensión del acto del art. 122 de la Ley de 1956.
- Estas medidas deben encaminarse a evitar que el recurso pueda perder su finalidad legítima, como venía estableciendo la jurisprudencia al incorporar el principio del TJCE de que “la necesidad de un proceso para obtener la razón no debe constituir un daño para el que tiene la razón” (sentencia *Factortame*, de 19 de julio de 1990).
- Se atribuye un amplio margen de decisión al juez o tribunal, que deberá realizar, a la vista de la petición de medidas cautelares, una valoración de los intereses en presencia (los generales, los de los solicitantes y los de terceros).
- La adopción de las medidas cautelares será la regla general en los procesos en que se deduzcan acciones contra la inactividad o la vía de hecho, salvo que se aprecie con evidencia que no se dan las circunstancias previstas en los preceptos reguladores de estas acciones o que puede derivarse un perjuicio grave para los intereses generales o de terceros. En estos casos, las medidas pueden acordarse antes de la interposición del recurso y serán, en su caso, ratificadas al interponerse el mismo, a petición del interesado.
- Se regula la posibilidad de modificar o revocar la medida acordada durante el proceso si cambian las circunstancias que motivaron su adopción.
- Se establece expresamente la posibilidad de adoptar medidas para paliar o evitar posibles perjuicios que puedan derivarse de la adopción de las medidas cautelares (entre ellas la caución).

4. La sentencia:

a) La ejecución de sentencias:

Una vez más, la Constitución ha sido el detonante de la puesta al día de la legislación: de los artículos 24, 106 y 117, especialmente, se desprende la obligación de la Administración y de los ciudadanos de cumplir las resoluciones judiciales en sus justos términos y de colaborar en la ejecución de lo resuelto (art. 103 LJCA), siendo potestad de los órganos judiciales “hacer ejecutar” lo juzgado.

Haciendo general la regla que prohíbe la suspensión o inexecución gubernativa de las sentencias, la LJCA contempla la posibilidad de expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración, pero determina las causas de utilidad pública o interés social que pueden legitimar el ejercicio de esta potestad: a) el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, b) el temor fundado de guerra y c) el quebranto de la integridad del territorio nacional (art. 105).

Además, La LJCA especifica la forma de ejecución de las sentencias que condenan a la Administración al pago de una cantidad, previendo la aplicación del pago con cargo al crédito correspondiente del presupuesto, que tendrá siempre la consideración de ampliable (art. 106).

Respecto a las demás sentencias condenatorias, se establece la posibilidad de ejecución subsidiaria por parte del órgano judicial; incluso si se trata del incumplimiento de la condena a dictar un acto administrativo, podrá adoptar el juez o tribunal las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido (art. 108).

b) La extensión de los efectos de la sentencia:

Una de las novedades más interesantes de la LJCA pasa por hacer frente a los efectos tan perniciosos para el buen funcionamiento de la Justicia causados por los llamados “actos en masa”, es decir, aquéllos que, por afectar a un número extenso de destinatarios en condiciones muy similares, provocaban generalmente un aluvión de recursos judiciales y el correlativo número de procesos muchas veces innecesarios por reiterativos.

La Ley afronta esta cuestión con dos medidas:

- 1) La extensión de los efectos de una sentencia firme en materia de personal y en materia tributaria a personas distintas de las partes que se encuentran en idéntica situación (art. 110).
- 2) Cuando esté pendiente ante el mismo órgano judicial una pluralidad de recursos con idéntico objeto, la posibilidad de acumularlos puede ser sustituida por otra medida distinta: tramitar uno o varios con carácter preferente, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros; sentencia que será notificada a las partes afectadas por la suspensión, quienes podrán optar por continuar sus procedimientos, desistir del recurso o solicitar la extensión de los efectos de aquélla sentencia (arts. 37.2 y 111).

III. LA REORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA:

La reforma de la justicia administrativa no se completaría si a las novedades anteriores no añadimos una, esencial y a la par dificultosa, que afecta directamente a las personas encargadas de dispensar Justicia. Me refiero a la reforma de la planta judicial

contencioso-administrativa y a un problema ligado inevitablemente a dicho proceso, como es la especialización.

1. La creación de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo:

Para la mayor parte de la doctrina la reordenación de la plantilla judicial resultaba ineludible, a la vista de la situación de atasco de los asuntos en las salas y secciones de lo contencioso y, sobre todo, teniendo en cuenta que el cuello de botella se producía fundamentalmente en los señalamientos, lo cual evidenciaba la imperiosa necesidad de un aumento importante de la planta judicial.

Las divergencias surgían en el momento de justificar la vía adecuada para lograr la reordenación de la planta judicial, distinguiéndose básicamente entre: a) los partidarios de crear unos Juzgados nuevos, de carácter unipersonal, que significarían una real primera instancia para numerosos asuntos que en ese momento alcanzaban directamente a los Tribunales Superiores de Justicia principalmente; b) los detractores de estos Juzgados, por múltiples razones a las que luego nos referiremos y a su vez defensores de otras medidas menos arriesgadas, como la dotación extraordinaria de efectivos en los tribunales ya existentes, o la utilización de los sistemas ya ensayados de magistrados "delegados" para determinadas materias (como por ejemplo la función pública) o de tribunales provinciales o supraprovinciales.

Los defensores del sistema creado por la LJCA se aferran a imperiosa necesidad de llevar a cabo, de una vez por todas, un reparto más racional de la litigiosidad generada por la ingente actividad de las Administraciones Públicas contemporáneas, aspirando a descargar de trabajo a las ya dramáticamente colapsadas Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia¹⁸.

Los Juzgados -arguyen a mayor abundamiento- son los órganos que, por razón de su reducida circunscripción territorial, se muestran más cercanos y accesibles a los ciudadanos, lo que les convierte, en pocas palabras, en los verdaderos "jueces naturales" de los administrados en sus pleitos con la Administración¹⁹.

Muy lejos de los razonamientos anteriores se sitúan los de los detractores de los Juzgados, sobre todo por la defensa de la colegialidad hasta ahora existente: si hay un orden jurisdiccional donde más justificada está la colegialidad parece que es el contencioso-administrativo, donde se enjuician actuaciones de otro poder público y deben evitarse a toda costa los enfrentamientos que pudieran tener un tono personal entre autoridades y jueces (GARCÍA DE ENTERRÍA²⁰). Suele ponerse de manifiesto, al respecto, la debilidad de un juez aislado para ejercer el control de la Administración pública, así como el riesgo de que se tomen actitudes personalistas y de propensión a la injerencia administrativa o política²¹.

Por otra parte, la descongestión de los tribunales podría llegar a resultar ficticia, si se tiene en cuenta que las decisiones de los Juzgados son susceptibles de apelación, y que pueden en la práctica resultar un medio formal de garantizar el derecho a una

¹⁸ Vid. GIMENO, MORENO, GARBERÍ y GONZÁLEZ-CUELLAR. *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 86.

¹⁹ Ibid., pág. 86 y GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Comentarios*, cit., pág. 167.

²⁰ Cfr. "Introducción" a los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998*, REDA nº 100, pág. 19.

²¹ Vid. DELGADO PIQUERAS, op. cit., pág. 89.

segunda instancia que la verdadera solución y terminación definitiva de un conflicto²². Sin contar con el incremento de conflictos de competencias, derivados del sistema de atribución competencial establecido en la Ley para los Juzgados, con las consiguientes nulidades de actuaciones y, en último término, demoras en la tramitación²³.

Finalmente, hay quien opina que al aproximar la Justicia a los recurrentes y abaratar su defensa jurídica aumentará la litigiosidad restando eficacia a la descongestión esperada de estos Juzgados²⁴.

Las alternativas que se proponen por los detractores de este sistema son varias:

- Incrementar la plantilla de magistrados sin necesidad de alterar la composición colegiada de los mismos: Si el colapso se produce especialmente en el momento de poner las sentencias, la causa del colapso se reconduce básicamente al número insuficiente de jueces en la Jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que la solución a primera vista debiera pasar por la incorporación del suficiente número de jueces, sin que esto suponga necesariamente que haya de ser para constituir juzgados unipersonales. En concreto, con menos dinero y, por consiguiente, en mucho menos tiempo, la ampliación de las plazas en las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia podría contribuir a corregir en alguna medida la tremenda bolsa que hoy soporta la Jurisdicción contenciosa²⁵.
- Desarrollar la idea de los magistrados delegados de la Sala o Sección actuando en juicio verbal, que no causan una alteración sustancial de la idea de la colegialidad pero permiten sacar adelante numerosos conflictos en temas concretos (como en materia de función pública, por ejemplo)²⁶.
- Crear tribunales provinciales o supraprovinciales que, sin perder la colegialidad, puedan garantizar la existencia de una primera instancia que descongestione los tribunales superiores.

El debate está superado tras la aprobación de la LJCA, y los esfuerzos deben encaminarse a hacer todo lo posible para que los Juzgados sean un éxito, tal y como reflexivamente señalaba el Presidente del TS español, otrora detractor sin paliativos de este sistema de organización judicial y en estos momentos, en honor al puesto que ocupa de Presidente del Consejo General del Poder Judicial, entusiasmado con la tarea de favorecer su funcionamiento²⁷.

2. La especialización de jueces y magistrados:

Estando todavía inmaduro el proceso de reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa, se debatía sobre un tema que sigue preocupando en la actualidad, si cabe con mayores motivos, a la vista de la desconfianza generada por la creación de los

²² Vid. DELGADO BARRIO, J., *La reforma de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Curso celebrado en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1997, pág. 15 y ss.

²³ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios*, cit., pág. 331.

²⁴ Vid. MAGRO SERVET, "Los Juzgados de lo contencioso-administrativo y su ámbito competencial en la nueva reforma contencioso-administrativa", *La Ley*, 1997, pág. 1845.

²⁵ *Ibid.*, pág. 139 y en el mismo sentido GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios*, cit., pág. 46.

²⁶ Vid. las conclusiones presentadas en el Seminario de la Magdalena, en septiembre de 1996, recogidas en la *RAP* núm. 141.

²⁷ "Esta figura la ha criticado duramente con distintos argumentos de los que ya me olvido. Lo que quiero decir es que los Juzgados de lo Contencioso-administrativo están en la Ley y, por consiguiente, en el Consejo General del Poder Judicial vamos a hacer todo lo posible con el máximo entusiasmo para que estos Juzgados sean un éxito", cfr. "Consideraciones...", cit., pág.24.

Juzgados: el grado de especialización de los miembros integrantes de la judicatura que deban conocer de asuntos jurídico-públicos.

De poco servirían las reformas de la legislación procesal administrativa si no contamos con jueces preparados, afirmaba GONZÁLEZ PÉREZ en el Paraninfo de la Universidad de A Coruña a propósito de unas *Jornadas de Estudio sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa*²⁸. “Mientras que una judicatura especializada puede administrar una justicia impecable con instrumentos procesales deficientes, unos jueces ineptos, aun 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 complejas y tecnificadas”, decía el autor.

GONZÁLEZ PÉREZ auguraba en un porvenir sombrío en la magistratura, a la vista de los pobres resultados que se estaban alcanzando en las pruebas selectivas: no se cubren plazas, a pesar de que con acierto se interpretan con gran flexibilidad las reglas relativas al acceso a las pruebas. Dos son, a su juicio, las causas determinantes de esta situación: una, general, que no es otra que el bajo nivel de las oposiciones; otra, que el esfuerzo que ello supone no se ve compensado por las perspectivas de ascenso en la carrera judicial que ofrecía el sistema implantado por la LJCA de 1956²⁹.

Más allá de los problemas generados por el sistema de acceso a la judicatura se encuentran la necesidad de plantearse un sistema de actualización y puesta al día de los integrantes del Poder Judicial que permita, por un lado, asegurar una actualización periódica de quienes actúan en la Jurisdicción contencioso-administrativa y, por otro lado, mitigar los efectos perniciosos que pudieran derivarse la incorporación tan frecuente a las Salas de lo contencioso-administrativo de magistrados de otras Salas, sin solución alguna de continuidad³⁰. Porque, como dijo MEILAN, cuidar la formación de los magistrados debería ser preocupación principal de los poderes públicos no sólo para lograr la calidad de la justicia, sobre todo en materias en ocasiones de alta especialización, sino y principalmente para aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado de Derecho³¹.

²⁸ Op. cit., pág. 134.

²⁹ Cfr. *Comentarios*, cit., pág. 36 y ss.

³⁰ Un importante handicap para el justiciable será la falta de especialización de los Juzgados, que irán a la Jurisdicción contenciosa sin otra noticia de los asuntos que han de fallar inmediatamente que la que puedan tener de sus programas de oposiciones, donde no se ha incluido hasta ahora prácticamente ninguna materia de esta especialidad (GARCÍA DE ENTERRÍA, *ibid.* pág. 19).

³¹ Vid. “La Jurisdicción contencioso-administrativa y la Constitución española de 1978”, en *Jornadas de Estudio*, cit., pág.30.