

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO DE LA MAGDALENA SOBRE LA REFORMA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (*)

1. Una justicia administrativa rápida y de calidad es rigurosamente esencial para la propia existencia del Estado de Derecho.

La masificación actual de la litigiosidad y la correlativa congestión de los órganos jurisdiccionales reclaman una reforma en profundidad de la Ley jurisdiccional vigente que, partiendo de una voluntad política firme y un conocimiento exacto de la dimensión de los problemas a resolver, haga un esfuerzo de imaginación para idear y poner en marcha soluciones nuevas.

2. Es imprescindible, a estos efectos, la disponibilidad de unas estadísticas desagregadas que hoy por hoy faltan. Por eso se considera esencial la organización por el CGPJ de un servicio capaz de asegurar un conocimiento exacto y actual del desenvolvimiento de los distintos tribunales, de su volumen de trabajo, de la duración de cada trámite, de los problemas que tienen a afrontar y de sus disponibilidades y carencias.

3. La necesaria reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa exige, no sólo, una nueva Ley sino también la aprobación, conjuntamente con ella, de un programa específico de medidas al servicio de la reforma que asegure la dotación de los medios personales y materiales que su implantación reclama, la formación y especialización de los Magistrados y el debido entrenamiento del personal adscrito a la oficina judicial.

4. El éxito de cualquier forma de la jurisdicción contencioso-administrativa exige una nueva regulación de las vías administrativas previas, configuradas todas ellas con carácter potestativo.

En ese marco debe hacerse un esfuerzo particular para diseñar mecanismos de conciliación y arbitraje capaces de hacer funciones eficaces de filtro y de reducir la conflictividad en sede jurisdiccional, especialmente en materia de personal y de fiscalidad.

(*) El Seminario, dirigido por los Profesores E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ, L. MARTÍN REBOLLO y R. BOCANEGRA SIERRA, Catedráticos de Derecho Administrativo, se celebró en la UIMP de Santander del 9 al 13 de septiembre de 1996 y en él participaron 153 personas, entre ellas una treintena de Magistrados del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, abogados, letrados de diversos organismos públicos, funcionarios, alumnos y profesores universitarios.

Asegurar la imparcialidad de esos órganos de conciliación y arbitraje es condición *sine qua non* de su eficacia.

En la misma línea, debe restablecerse también el suprimido recurso de reposición.

Igualmente debe restablecerse la vía económico-administrativa en el ámbito local.

La citada vía debería remodelarse con el fin de asegurar en todo caso la estricta imparcialidad e independencia funcional de los vocales de los correspondientes órganos, sin vincularla necesariamente a la Administración del Estado. Las Diputaciones provinciales podrían ser un marco adecuado a estos efectos.

5. Debería asegurarse la especialización de los Magistrados de la jurisdicción, a cuyo fin habrían de recrearse los estímulos que reclama siempre el reclutamiento de especialistas y, desde luego, eliminar los actuales factores de penalización a efectos de su promoción.

No debe descartarse la especialización de origen, desde el propio ingreso en la carrera judicial.

Como mínimo, debería asegurarse la adecuada formación de los jueces de nuevo ingreso en el ámbito del Derecho Administrativo y del Derecho Financiero y Tributario.

La experiencia de la Ley Jurisdiccional de 1956 avala la eficacia de estas fórmulas tendentes a propiciar la especialización.

6. La planta es un tema central de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se ha destacado de forma general la inadecuación de la planta actual, que convendría reformar modificando en lo necesario la Ley Orgánica del Poder Judicial.

7. La colegialidad es un principio tradicional de la jurisdicción contencioso-administrativa en España y fuera de España que debe preservarse.

8. Merece la pena esforzarse en buscar una alternativa a la polémica figura de los Juzgados unipersonales de ámbito provincial cuyo papel podría ser cumplido con ventaja y a un coste no mayor por tribunales administrativos de primera instancia de ámbito supraprovincial.

9. La apelación, tan habitual, a la figura de los Magistrados suplentes plantea serias dudas de constitucionalidad, habida cuenta el modo en que actualmente es nombrado, retribuido y removido este personal.

El estudio de una eventual alternativa a la situación actual debería contemplar las siguientes cuestiones:

— En todo caso y de mantenerse la controvertida figura, la garantía de la inamovilidad de dichos Magistrados por un período de tiempo predeterminado.

— La creación de la figura de los jueces adjuntos procedentes de los de nuevo ingreso; jueces adjuntos que, junto a la propia formación, pueden contribuir a paliar determinadas situaciones críticas.

— Sería conveniente perfilar la figura de los Letrados, adscritos a la Presidencia de la Sala, que pueden reclutarse en medios no profesionales e incluso a tiempo parcial, con tareas diversificadas de auxilio, ayuda y colaboración.

10. Parece necesario reforzar la figura del Presidente de la Sala (o Sección), que debe desarrollar un papel más activo en el conocimiento y tratamiento de sus problemas, en la distribución racional del trabajo y, en general, en el gobierno del órgano judicial, sin perjuicio de sus funciones jurisdiccionales.

11. No es admisible la doctrina de los llamados actos políticos que, además de no poder oponer un límite al derecho fundamental del artículo 24 de la Constitución, resultan perfectamente innecesarios para excluir el control judicial en el ámbito de las relaciones internacionales y de las que puedan producirse entre los órganos constitucionales.

Siempre que haya un límite legal a la actuación de cualquier autoridad es inexcusable el control judicial de su observancia.

12. Sería conveniente diseñar un procedimiento sumario que podría ponerse en marcha, de oficio o a instancia de parte, para los asuntos que no presenten especial complejidad o que puedan resolverse de acuerdo con criterios bien establecidos por la jurisprudencia.

La conducción de este procedimiento podría confiarse por el Presidente de la Sala o Sección a un Magistrado delegado de la misma que resolvería previa comparecencia verbal.

13. Resulta imprescindible robustecer los poderes del Tribunal en materia de medidas cautelares contra la Administración, que deben comprender tanto la suspensión de actos administrativos y reglamentos como medidas positivas y de hacer, incluyendo decisiones o regulaciones provisionales.

Del mismo modo es necesario articular un procedimiento cautelar autónomo, no necesariamente incidental respecto del proceso principal. Ese procedimiento cautelar es hoy obligado para cumplir Directivas comunitarias en materia precontractual y contractual, pero debe extenderse también a la protección inmediata de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos siempre que exista un riesgo razonable o una amenaza grave para la integridad de dichos derechos, aunque ese riesgo o amenaza no se haya materializado aún en un acto administrativo.

Para evitar que se especule con la patológica duración de los procesos son particularmente importantes medidas cautelares que anticipen al menos una parte de los créditos contra la Administración cuando éstos aparezcan como indubitados.

Con carácter general parece inexcusable que en la decisión de las medidas cautelares deba atenderse, en todo caso, a la apariencia de buen Derecho del recurrente y a la seriedad o falta de ella en la eventual oposición.

14. En materia de sanciones debería invertirse la regla tradicional, de forma que procedería en todo caso la suspensión de la ejecución, salvo que la Administración justificara la existencia de perjuicios graves para el interés general.

Los Tribunales de la jurisdicción deben estar facultados para acordar la suspensión provisionalísima de los actos recurridos hasta tanto se resuelve la pieza separada de suspensión. La resolución de ésta tendría, en todo caso, efectos retroactivos.

15. Aunque la doble instancia fuera del ámbito sancionatorio no sea una exigencia constitucional directa parece muy conveniente articularla en todos o en la mayoría de los casos, con la sola excepción, quizá, de asuntos de ínfima cuantía. La apelación ante un tribunal superior debe completarse, en su caso, con el recurso de casación cuya función de unificación de doctrina quizá podría implicar una Sala o Sección especializada del Tribunal Supremo. En los supuestos de existencia de doble instancia previa sí podrían estar justificadas mayores exigencias o limitaciones de admisibilidad para acceder al Tribunal Supremo.

Contra las Sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia en primera instancia el recurso procedente será la apelación ante el Tribunal Supremo. Sólo quedarían excepcionados los supuestos excluidos en los Estatutos de Autonomía.

16. Parece conveniente profundizar en algunas medidas ya previstas en el Proyecto de Ley de 1995 tendentes a agilizar los procesos, desincentivar algunos injustificados litigios o resolver los problemas derivados de los llamados pleitos-masivos por cuestiones idénticas o similares. La apelación al acuerdo por parte del Magistrado en alguna fase del proceso, la posibilidad de comenzar directamente el procedimiento con la demanda, la prudente regulación de la condena en costas que, sin perjuicio de algunas excepciones, habría de girar como regla sobre el principio del vencimiento, la acumulación obligada de ciertos procesos si ello no demora el procedimiento, la tramitación de un proceso testigo cuyo fallo pueda luego extenderse a los demás y otras medidas similares podrían ser tenidas en cuenta en el nuevo Proyecto que haya de presentarse a las Cortes.

Especialmente importante resulta la extensión de los efectos de una Sentencia a quienes, estando en las mismas circunstancias del recurrente, no hayan sido parte en el proceso, de modo que, una vez producida una Sentencia firme y como consecuencia del efecto positivo de la cosa juzgada, la Administración venga obligada a extender los efectos de aquélla a todos los supuestos que constituyan una reiteración de la misma. Las eventuales discrepancias se resolverán en incidente de ejecución de Sentencia.

Como mínimo, la citada extensión debería ser efectiva para los demás recursos pendientes en idénticas circunstancias.

17. Es preciso reformar el Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado con el fin de facilitar el allanamiento de la Administración e impedir la sistemática e indiscriminada utilización de los recursos contra las Sentencias. El interés público exige hoy, también, evitar la proliferación de procesos inútiles.

18. Se considera esencial que se incrementen los poderes del Tribunal en la ejecución de Sentencias, de modo que se incluya, en su caso, la posibilidad de ejecución por comisario y la adopción de medidas provisionales. En el caso de condenas pecuniarias se debe prever la posibilidad de embargar caudales públicos o bienes patrimoniales de la Administración condenada.

19. Debería pensarse en actualizar o reafirmar previsiones como la del artículo 4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La prejudicialidad administrativa obligada que ello supone ha sido avalada por el Tribunal Constitucional y la necesidad de su reforzamiento (con la modificación, en su caso, de la propia LECr. y de la Ley de Procedimiento Laboral) es tanto mayor cuanto que el nuevo Código Penal utiliza con frecuencia tipos penales en blanco que remiten a normas de carácter administrativo, cuya correcta interpretación previa debe corresponder con preferencia al juez administrativo.

20. La cuestión de ilegalidad prevista en el Proyecto de 1995 es una innovación que plantea muchos problemas y alarga innecesariamente los procesos. En el supuesto del recurso indirecto contra reglamentos sería preferible que la Ley se limitara a precisar que el Tribunal sentenciador, si tiene competencia para ello, declare también la nulidad del precepto reglamentario controvertido previo emplazamiento de la Administración autora de la disposición.

21. La reforma de la angustiada e insoportable situación actual de la justicia administrativa no admite ya demora alguna. Ningún argumento presupuestario puede justificar su aplazamiento. Bastaría aplicar el importe equivalente a unos cuantos —muy pocos— kilómetros de autovía para solventar un problema político y social de primera magnitud y completamente insoslayable en un Estado social y democrático de Derecho.

En Santander, a 13 de septiembre de 1996.

BIBLIOGRAFIA

