

EVOLUCION DE LA LEGISLACION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por
JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

SUMARIO: I. ANTECEDENTES.—II. LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 22 DE JUNIO DE 1894: 1. *La Ley de 13 de septiembre de 1888*. 2. *La Ley de 5 de abril de 1904*. 3. *La legislación durante la Dictadura*: a) En la esfera local. b) En la esfera central. 4. *La legislación durante la República*: a) En la esfera local. b) En la esfera central. 5. *La guerra civil y el Estado nacional*: a) La guerra civil. b) En la esfera local. c) En la esfera central. 6. *El texto refundido de 1952*: a) Idea general. b) Estructura. c) Contenido.—III. LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1956: 1. *Necesidad de la reforma*. 2. *La elaboración de la Ley de 1956*. 3. *Estructura de la Ley de 1956*. 4. *Contenido*. 5. *Significado*.—IV. LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 13 DE JULIO DE 1998: 1. *La Constitución de 1978*. 2. *La reforma de la Ley de 1956*. 3. *Los anteproyectos de nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*. 4. *La Ley 29/1998, de 13 de julio*.

I. ANTECEDENTES

La Ley de 13 de septiembre de 1888, ha dicho MARTÍN REBOLLO, es una Ley decisiva en la moderna historia de nuestro contencioso-administrativo, no sólo por lo que significó en su momento, sino también por la proyección histórica que tuvo, dado que, con más o menos modificaciones, ha estado en vigor hasta tiempos bien recientes y, por otra parte, algunos de sus planteamientos salpicaron también la práctica de nuestra actual Ley jurisdiccional (1). Puede afirmarse que esta Ley es la que instaura en España la jurisdicción contencioso-administrativa (2).

En ella culminó un lento proceso marcado por los cambios políticos. Antes de 1808 puede citarse el proyecto de Ley de Organización y atribuciones de los Consejos provinciales, presentado en el Congreso el 12 de noviembre de 1798, y en el que ALONSO COLMENARES vio el primer destello de la jurisdicción contencioso-administrativa (3).

(1) MARTÍN REBOLLO, *El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888*, Madrid, 1975, pág. 33.

(2) Así, GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, págs. 29 y ss. Afirmación que pone en tela de juicio GARCÍA DE ENTERRÍA, ya que la evolución anterior «no debe volatilizarse alegremente», y porque «posiblemente, el sistema de la jurisdicción retenida haya sido en la práctica muy superior al sistema inaugurado en 1888». En *La configuración del recurso de lesividad*, núm. 15 de esta REVISTA, pág. 110.

(3) Cfr. ALONSO COLMENARES, *Jurisdicciones especiales*, Madrid, 1889, IV, en especial

Después de 1808 se observan, durante la época liberal, algunos intentos legislativos en materia contencioso-administrativa. Pero la reacción absolutista que significó la vuelta de Fernando VII impidió que se lograra nada en este sentido. Su muerte da lugar a que revivan los intentos de reforma. Y el 25 de marzo de 1834 se publican seis Reales Decretos de gran importancia: uno de ellos suspendía el Consejo de Estado, que era sustituido por el de Gobierno; los demás suprimían los Consejos de Castilla, Indias, Guerra y Marina y Hacienda, creándose, para conocer de los asuntos que hasta entonces venían conociendo estos Consejos, un Consejo Real de España e Indias, dividido en siete secciones.

En 1837 desaparece el Consejo Real de España e Indias y como la Constitución de esta fecha necesitaba de leyes orgánicas que la completasen, ambas circunstancias hacen pensar en la necesidad de crear Tribunales administrativos, necesidad que había sido destacada por un ministro del Interior en el Estamento de Procuradores con estas palabras: «Considero necesaria la creación de los tribunales administrativos, sin los cuales la acción del Gobierno sería irregular, arbitraria tal vez en algunos casos; en otros no, lo que conviene a los intereses de la prosperidad pública, y en todos tropezaría con obstáculos incompatibles con la unidad y rapidez que deben caracterizar las disposiciones gubernativas» (4).

En esta situación surgen diversos proyectos, como el de SILVELA y el de la Comisión formada por Martínez de la Rosa, Sancho, Garalt y otros, ninguno de los cuales obtuvo la sanción legislativa, pero que constituyen antecedentes valiosísimos del régimen que enseguida iba a implantarse (5) de jurisdicción retenida.

La influencia francesa que había caracterizado a los proyectos anteriores es la que tiene consagración definitiva en la Ley de 2 de abril de 1845, sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales, y en la de 6 de julio de 1845, sobre el Consejo Real. El procedimiento ante unos y otro se regula por los reglamentos de 1 de octubre de 1845 y 30 de diciembre de 1846, respectivamente.

Las razones que justificaron aquel sistema eran de tipo político y consistían en una fiel reproducción de las que antes habían alegado los autores franceses: el principio de la división de poderes no permi-

págs. 14, 31, 166 y 170; BRAVO, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1888, págs. 17 y ss.

(4) Cit. por GALLOSTRA, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, págs. 79-80.

(5) Sobre los trabajos de la Comisión nombrada por las Cortes de 1837 para la institución de Cuerpos encargados de conocer los litigios administrativos, cfr. SILVELA, *Estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1838; GIL DE ZARATE, en *De los tribunales contencioso-administrativos*, «Revista de Madrid», 1838, I, págs. 97 y ss.

tía que uno de los poderes del Estado —el Ejecutivo, en cuyas manos estaba la Administración— se sometiera a otro —el Judicial—. El conde de TEJADA DE VALDOSERA afirmaba todavía en 1875: «El Poder ejecutivo, o sea, tomado en una acepción más concreta, la Administración pública, es, pues, independiente por causa de naturaleza política y de su responsabilidad constitucional, y por ambas razones reunidas. Es forzoso que en ella radiquen el juicio y la operación de los actos de índole administrativa de las autoridades que la constituyen» (6).

Sin embargo, la doctrina de la época, siguiendo el ejemplo francés, pronto va a mostrarse contraria al sistema de jurisdicción retenida, por entender que era peligroso confiar el examen de las pretensiones deducidas frente a la Administración a los mismos órganos administrativos.

Si el sistema de jurisdicción retenida era defendido por los partidos conservadores, el judicial era el propugnado por los partidos progresistas. Para éstos, el principio de división de poderes, rectamente interpretado, implicaba la necesidad de que la jurisdicción en materia administrativa se atribuyera a los órganos del Poder Judicial. Con aquel principio pugnaba la atribución de la llamada jurisdicción contencioso-administrativa a la propia Administración. Los partidos republicanos participaban de esta convicción, vinculando el Consejo de Estado al régimen monárquico (7).

Consecuencia de estas ideas es que la revolución de septiembre de 1868 suprimiera la «jurisdicción contencioso-administrativa» (Decretos de 13 y 16 de octubre de 1868) (8) y que la Primera República disolviera el Consejo de Estado (Decreto de 1 de junio de 1874). Dictada la Constitución de 1869, las Cortes constituyentes votaron, en 1870, la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los litigios administrativos

(6) En *El restablecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa y el decreto de 20 enero 1875*, en «Revista de España», 13 de enero de 1876, recogido en TEJADA DE VALDOSERA, *Lo contencioso-administrativo*, 1892, pág. 70. Vid., también, UFANO Y NEGRILLO, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas en la Península y Ultramar*, 1866, en especial págs. 66 y ss.

Lo verdaderamente curioso es que razones parecidas se alegan todavía por algunos en 1932 para defender la jurisdicción especial administrativa, como SUNYÉ y FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, en el Prólogo de su obra titulada *La jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1932, pág. 7, al afirmar: «El Poder judicial, como Poder independiente, no puede juzgar una decisión del Poder ejecutivo. Por ello, para resolver el conflicto entre el particular y la Administración, debe existir un Tribunal especial independiente de la Administración».

(7) JORDANA DE POZAS, «Le Conseil d'Etat espagnol et les Influences françaises au cours de son evolution», *Livre jubilaire, publié pour commémorer le 150.º anniversaire du Conseil d'Etat*, París, 1952, pág. 531.

(8) CARRO MARTÍNEZ, *Dos notas a la Constitución de 1869*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 58, en especial pág. 93.

se confiaron al Tribunal Supremo y a las Audiencias (9). En Ultramar, dos Decretos de 7 de febrero y 2 de junio de 1869 también confiaron a las Audiencias la jurisdicción administrativa.

«Como el problema de la jurisdicción contencioso-administrativa —dice ALCALÁ-ZAMORA— (10) seguía conservando su carácter político, y además, la experiencia judicial no había sido alentadora, la Restauración no aplicó al caso su predominante criterio transaccional, que significaba CÁNOVAS, y fue quien deshizo por completo la reforma de 1870, volviendo dicha jurisdicción al Consejo de Estado con el mismo carácter de retenida que tuviera al caer Isabel II.» En efecto, el Decreto-ley de 20 de enero de 1875 y la Ley de 16 de diciembre de 1876 atribuyeron el conocimiento de los litigios administrativos a las Comisiones provinciales y al Consejo de Estado.

Pero la vuelta a este sistema provocó una reacción general. Aun cuando algún autor seguía defendiendo el sistema de jurisdicción retenida, «porque aceptar el principio de jurisdicción delegada equivalía a romper la jerarquía administrativa y destruir la unidad, condición reconocida como indispensable para la organización administrativa» (11).

II. LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 22 DE JUNIO DE 1894

1. *La Ley de 13 de septiembre de 1888*

Pese a las críticas que se dirigieron al sistema de «jurisdicción retenida», después de su restauración, siguió subsistiendo casi catorce años. Y fue SANTAMARÍA DE PAREDES quien ideó una fórmula de transacción entre los criterios en pugna, consistente en atribuir el conocimiento de las pretensiones administrativas a órganos formados, en parte, por personal administrativo y, en parte, por personal judicial, los cuales ejercerían funciones de jurisdicción delegada. Este sistema ya le había propugnado al oponerse al proyecto de 1886 (que atribuía la jurisdicción administrativa a los Tribunales ordinarios) sometido a la aprobación del Consejo el 22 de julio de dicho año. Y fue el que defendió en el Congreso de los Diputados en la sesión de 14 de diciembre de 1887.

(9) LÓPEZ RODÓ, *Les recours contentieux-administratifs en Espagne*, «Revue Internationale de Sciences Administratives», 1953, pág. 168.

(10) *Lo contencioso-administrativo*, edición de la «Revista de Jurisprudencia Argentina», Buenos Aires, 1943, pág. 80.

(11) GALLOSTRA, *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 321 y ss.

Este sistema, que la doctrina designa comúnmente con el nombre de mixto, y su creador con el de «armónico» (12), fue el que prevaleció en la Ley de 13 de septiembre de 1888, en la que el Tribunal contencioso-administrativo quedó unido al Consejo de Estado, dependencia que se acentuó, como señala ROYO-VILLANOVA, «después de las reformas hechas en virtud de la autorización concedida por la Ley de Presupuestos de 1892, y aprobada por Decreto de 22 de junio de 1894, completadas en el mismo sentido de rectificación por decretos posteriores reorganizando el Consejo de Estado y el Tribunal contencioso-administrativo quedaba reducido a una sección del Consejo de Estado, con jurisdicción delegada» (13).

Este sistema tuvo el indudable mérito de lograr la creación de una verdadera jurisdicción administrativa y, en consecuencia, de un proceso administrativo, con las consiguientes ventajas en orden a garantizar la justicia administrativa. De aquí los elogios que suscitó (14).

La Ley de 22 de junio de 1894, con modificaciones a veces importantes, mantuvo su vigencia hasta el texto refundido de 1952.

A continuación se esboza un esquema de la evolución hasta la Ley de 1956.

2. *La Ley de 5 de abril de 1904*

Con anterioridad a la Dictadura, la disposición más importante en materia contencioso-administrativa es la Ley de 5 de abril de 1904, por la cual se separó definitivamente del Consejo de Estado la jurisdicción contencioso-administrativa y se atribuyó al Tribunal Supremo. ALCALÁ-ZAMORA ha resumido así la significación de aquella Ley Orgánica del Consejo de Estado: «Subsistió el criterio de composición mixta para la nueva Sala, aunque cambiando las proposiciones: la mayoría de los magistrados saldrían de la carrera judicial; pero una minoría, cercana a la mitad, no sólo *podría*, sino que *debería* proceder de las administrativas», añadiendo que las variantes introducidas se encaminaban a fortalecer garantías procesales sobre la competencia y ejecución de las sentencias (15).

(12) Una defensa del mismo, en PASO Y DELGADO, *Exposición histórico-exegética de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos*, Madrid, 1889, pág. 30.

(13) *Elementos de Derecho administrativo*, 24.ª ed., 1955, II.

(14) Cfr., por ejemplo, CUEVAS, *La ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo*, «Revista de Derecho Público», 1934, págs. 289 y ss., que califica el sistema español de *judicializado*. También fuera de España fue elogiado el sistema. Cfr. LIRA UROQUIETA, *Los Tribunales contencioso-administrativos en España*, «Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales» (Chile), t. XLVI (1949), págs. 45 y ss.

(15) *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 85.

GARCÍA DE ENTERRÍA ha resaltado de dicha Ley un precepto en el que no había reparado la doctrina anterior al afirmar que, a cambio de aquella separación, atribuyó al Consejo de Estado competencia para conocer de «los abusos de poder... según las disposiciones... que en lo sucesivo se dicten» (art. 27, núm. 4) (16).

3. *La legislación durante la Dictadura*

a) *En la esfera local.*

Una de las innovaciones de mayor importancia introducidas por la legislación de la Dictadura en nuestro sistema fue dar una regulación distinta al contencioso-administrativo, referente a actos de las entidades locales, reconociéndose un «recurso contencioso-administrativo» de anulación contra actos de las entidades municipales por «infracción de disposiciones administrativas» —con fuerza legal, cuya observancia pida cualquier vecino o Corporación—, «aunque no hayan sido agraviados individualmente en sus derechos» (art. 253 Estatuto municipal) (17), recurso que no se admitía contra acuerdos de las entidades provinciales, ya que únicamente podía interponerse «por aquellos interesados que hayan sufrido lesión en los derechos administrativos reconocidos a su favor» (art. 170 Estatuto provincial).

b) *En la esfera central.*

Se ha afirmado que, en contraposición al enorme avance que supuso en nuestro Derecho la legislación de la Dictadura reguladora del contencioso local, la dictada sobre el contencioso central implicó un retroceso, señalándose como ejemplo de esta tendencia el Real Decreto de 14 de octubre de 1926, que amplió los casos por los que el Gobierno podía acordar la suspensión o no ejecución de sentencias, y admitió la posibilidad de que no se indemnizara al perjudicado por la suspensión o no ejecución (18).

(16) En *Sobre un texto refundido de la legislación contencioso-administrativa*, núm. 6 de esta REVISTA, pág. 286.

(17) Un resumen de las principales modificaciones introducidas por el Estatuto municipal, en JORDANA DE POZAS, *Derecho municipal*, 1924, pág. 356. Vid., también, Antonio María de MENA, *El Estatuto municipal y la actuación de los tribunales de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1927.

Sobre los antecedentes, cfr. GARRIDO, «La concepción maurista del régimen jurídico local», en *Ideario de don Antonio Maura sobre la vida local*, Madrid, 1954, págs. 521-524.

(18) En la línea crítica, PI SUÑER, *Lo contencioso-administrativo*, Barcelona, 1928, pág. 139, y ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, *Memorias*, pág. 118. José Antonio PRIMO DE RIVERA, sin embargo, señaló que aquella disminución de garantías fue más aparente que real, ya

4. *La legislación durante la República*

a) *En la esfera local.*

La legislación de la Segunda República siguió respetando, en líneas generales (19), la legislación de la Dictadura referente a lo contencioso-administrativo en la esfera local, si bien en 1935 el contencioso-administrativo municipal fue regulado por la Ley municipal de la República, que seguía admitiendo, junto al contencioso-administrativo subjetivo, un contencioso-administrativo de anulación por: «1.º Violación material de disposición administrativa, bien sea legal, reglamentaria o de prescripción autonómica; 2.º Vicio de forma; 3.º Incompetencia por razón de la materia» —art. 233.b)— (20).

b) *En la esfera central.*

La legislación republicana completó la tendencia derogatoria de las disposiciones de la Dictadura que había iniciado el último Gobierno monárquico, con lo que se restableció el sistema de garantías jurisdiccionales existente con anterioridad a la legislación dictatorial. Por su parte, la República introdujo algunas modificaciones en el sistema contencioso-administrativo central, mereciendo destacarse las introducidas por Ley de 26 de julio de 1935, que pueden reducirse a la autorización al ministro de Justicia para crear con carácter transitorio otra Sala de lo contencioso-administrativo en el Tribunal

que sólo tres o cuatro sentencias fueron suspendidas por la Dictadura desde 1926 a 1930. Cfr. su «Informe en la defensa de su padre», en *Obras completas*, t. IV, de 1941, pág. 32.

(19) El artículo 3.º del Decreto de 16 de junio de 1931, convalidado por Ley de 15 de septiembre del mismo año, redujo a la categoría de precepto puramente reglamentario, sólo aplicable en cuanto sea conforme a lo dispuesto en las leyes votadas en Cortes, al reglamento de procedimiento en materia municipal de 23 de agosto de 1924, y como era contrario al artículo 7.º de la Ley de 1894, el artículo 23 del mismo, al señalar el plazo de un mes para iniciar la vía contencioso-administrativa, se entendía derogado y vigente el plazo de tres meses. Cfr., por ejemplo, UBIERNA, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1935, pág. 262.

(20) Pero en la esfera provincial se siguió admitiendo únicamente el llamado «plena jurisdicción», ya que el Estatuto provincial sólo reconocía legitimación a «aquellos interesados que hayan sufrido lesión en los derechos administrativos reconocidos a su favor» (art. 170, párrafo primero, *in fine*). Sobre las modificaciones introducidas por la Ley municipal de 1935, vid. GASCÓN Y MARÍN, *Régimen jurídico municipal*, en «Revista de Derecho Público», 1935, pág. 358. JORDANA DE POZAS ha dicho de aquella Ley que careció de originalidad, por limitarse a reproducir o mal copiar los preceptos de la legislación anterior. En *Tendencias europeas actuales del régimen local*, Madrid, 1946, pág. 62.

Supremo y, sobre todo, la modificación del régimen jurídico del recurso de apelación (21).

En las Cortes constituyentes, ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES intentó —y logró en parte— que se introdujera en el texto de la Constitución alguna norma que consagraran las garantías jurisdiccionales del ciudadano frente a la Administración pública. Logró que en el artículo 101 se dispusiera que se establecerían recursos contra la ilegalidad de los preceptos reglamentarios dictados por la Administración y contra los actos de la potestad discrecional en que hubiera exceso o desviación de poder (22). Pero a las Cortes que siguieron después no les interesaban tanto las garantías jurisdiccionales de los administrados como otras cuestiones, y la norma constitucional quedó sin desarrollo legislativo (23).

5. *La guerra civil y el Estado nacional*

a) *La guerra civil.*

Durante la guerra civil —dice ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES—, «la violencia de la fuerza redujo a nada prácticamente la jurisdicción contenciosa de la zona de izquierda, donde siguió habiendo magistrados, pero apenas fallos eficaces, ni pleitos sustanciados. En la otra, donde se asentó la Dictadura, se preparaba la rotunda y esencial incompatibilidad de ésta con el freno de la jurisdicción. Por ello, ha subsistido para los asuntos locales, que importan, preocupan y contrarían menos, con apelación ante una Sala, cuya intervención más tranquila que alarme al Gobierno; y éste, para sus propias y directas decisiones se ha sustraído a todo obstáculo o freno» (24).

Ciertamente, en una primera etapa, en el Estado que surgió después de la guerra civil, la legislación procesal administrativa va a seguir una línea muy distinta según se refiera al control de la actuación de las Administraciones locales y de la Administración del Estado. Pero posteriormente va a iniciarse una decidida tendencia dirigida a establecer un eficaz sistema jurisdiccional que garantiza-

(21) Las modificaciones introducidas por la Ley de 1935 en el régimen jurídico del recurso de apelación se recogieron en el texto refundido de 1952, en especial en el artículo 25, párrafo tercero; artículo 76, en relación con el artículo 20.b), y artículo 82. Además, la Ley de 1935 contenía, en su artículo 14, una importante modificación sobre costas, que pasó al artículo 101, párrafo tercero, del texto refundido.

(22) Cfr. *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 88.

(23) Así lo he destacado en mi trabajo *Niceto Alcalá-Zamora, hombre de Derecho*, que es mi intervención en el acto celebrado en la Academia de Ciencias Morales y Políticas con motivo del cincuentenario de su muerte, Madrid, 1999, págs. 28 y s.

(24) *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 88 y ss.

rá la tutela del administrado frente a todas las Administraciones públicas.

b) *En la esfera local.*

Se siguió respetando el régimen anterior hasta la entrada en vigor del texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 (25), aprobada por Decreto de 16 de diciembre de 1950 (26), si bien con anterioridad se había dictado el Decreto de ordenación de las Haciendas locales, en el que se encontraba regulado —de forma análoga a la legislación anterior— el sistema de impugnación de los actos de las entidades locales referentes a exacciones (27), que luego recogió el texto articulado de la Ley de Régimen Local, que ofrecía una regulación completa y acertada del «recurso contencioso-administrativo», con algunas innovaciones respecto del régimen anterior que suponían un indudable mejoramiento de las garantías de la justicia administrativa.

c) *En la esfera central.*

Con motivo de las circunstancias excepcionales en que se hallaba el Poder público durante la guerra, en virtud de la Ley de 27 de agosto de 1938, reorganizando el Tribunal Supremo, se dispuso que la Sala de lo contencioso-administrativo del mismo limitaría su compe-

(25) Sobre las innovaciones introducidas por la Ley de Bases en lo contencioso-administrativo, MARTÍN-RETORTILLO, *Lo contencioso-administrativo en la Ley de Bases de la Administración Local*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», julio-agosto 1946, págs. 152 y ss., y S. ROYO-VILLANOVA, *Reformas de lo contencioso-administrativo municipal*, en «Boletín de Colegios Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local», núm. 34, 1947, págs. 441 y ss.

(26) Una idea general de lo contencioso-administrativo en la nueva Ley, en S. ROYO-VILLANOVA, *La Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950*, en el núm. 4 de esta REVISTA, págs. 295 y ss.; PI SUÑER, *Evolución de los recursos contra acuerdos de las Corporaciones locales a partir de la Ley municipal de 1877*, «Estudios dedicados al Profesor GARCÍA OVIEDO», Sevilla, 1954, I, págs. 86-105. Interesante para ver las innovaciones y aclaraciones respecto de la Ley de Bases, ALVAREZ GENDÍN, *La nueva Ley de Régimen Local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 58, págs. 550 y ss. Una visión de conjunto de la nueva regulación, en J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso administrativo en la Ley de Régimen Local española*, en «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 3-4 (1951).

(27) Sin embargo, este Decreto introdujo algunas innovaciones, como la imposibilidad de impugnar en vía contencioso-administrativa los presupuestos, tanto ordinarios como extraordinarios (arts. 232, 236, núm. 6; 245, núm. 1; y 246 del Decreto de ordenación de Haciendas locales; y arts. 660, 664, núm. 6; 673 y 674 de la Ley de Régimen Local). Pueden verse CASTRO REÑINA, *Reclamaciones y recursos en la nueva ordenación de las Haciendas locales conforme al Decreto de 25 de enero de 1946*, Madrid, 1946; y J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso contencioso-administrativo en materia de Hacienda local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 56, págs. 169 y ss.

tencia a los recursos contra las resoluciones de los Tribunales provinciales. Posteriormente, por Decreto de 2 de marzo de 1939, se extendió la competencia de dicha Sala a los recursos contra actos de la Administración central de fecha anterior al 18 de julio de 1936. Y, por último, por Ley de 18 de marzo de 1944 «se establece ante el Tribunal Supremo el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones que dicte en lo sucesivo la Administración central, en las que concurren los requisitos exigidos por el artículo 1.º de la Ley de 22 de junio de 1894. Dicha Ley, «con las modificaciones que en la presente se establecen —termina el artículo 1.º de la Ley de 1944—, queda declarada nuevamente en vigor» (28).

Estas modificaciones introducidas por la Ley de 1944 suponían una reducción del campo de lo contencioso-administrativo, en cuanto que excluía la posibilidad de impugnación ante los órganos de lo contencioso-administrativo, las resoluciones que la Administración dictare en aplicación y ejecución de leyes y disposiciones referentes a depuración, responsabilidades políticas, desbloqueo, prensa y propaganda y personal, salvo las que impliquen separación del servicio, siempre que estén dictadas como sanción que no sea por depuración ni responsabilidades políticas que exijan expediente administrativo seguido contra funcionarios o empleados inamovibles, según ley (art. 3.º) (29).

Pero la reacción va a producirse. Los años 1950 van a ser decisivos en la estructuración de un régimen de garantías (30).

(28) Sobre las modificaciones de la Ley de 1944 —que se han recogido en el texto refundido—, vid. GASCÓN Y MARÍN, *Restablecimiento del recurso contencioso-administrativo*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 14, págs. 271 y ss.; y SERRA PIÑAR, *La reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa según la Ley de 18 de marzo de 1944*, en «RLC», año XII, núm. 56, págs. 109 y ss.

(29) Muy interesantes son los artículos que precedieron a la publicación de la Ley de 18 de marzo de 1944 en España, sobre el fundamento de lo contencioso-administrativo en los Estados totalitarios, aun cuando en los mismos se manejen posiciones sobre el fin del proceso que hoy están superadas en la más reciente doctrina procesal. Vid. ROYO-VILLANOVA, *Lo contencioso-administrativo en el Estado totalitario*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1941; y GARCÍA OVIEDO, *Consideraciones acerca del recurso contencioso-administrativo en el Estado totalitario*, en «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», 1942, pág. 72.

(30) Así lo ha destacado GARRIDO FALLA, entre otros, en sus trabajos *La resurrección del acto de Gobierno*, «Anales de la Academia de Ciencias Morales y Políticas», núm. 65, págs. 55 y ss.; y en *La vía de hecho y la inactividad de la Administración*, «Anales de la Academia de Jurisprudencia y Legislación», núm. 26, pág. 1995. Así lo destacué por mi parte en *La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después*, núm. 136 de esta REVISTA, pág. 8.

6. *El texto refundido de 1952*

a) *Idea general.*

El artículo 14 de la Ley de 18 de marzo de 1944 había establecido: «Se autoriza al Ministro de Justicia para que publique un texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo, en la que se recojan todas las disposiciones legales vigentes en dicha materia.»

Haciendo uso de tal autorización, el Ministro de Justicia encargó a la Comisión General de Codificación la redacción del texto refundido, lo que se llevó a cabo por la misma, habiendo sido aprobado el texto refundido, previa deliberación del Consejo de Ministros, por Decreto de 8 de febrero de 1952, con el refrendo del Ministro de Justicia, Antonio Iturmendi Bañales.

b) *Estructura.*

El texto refundido mantuvo la estructura del de 1888-1894, si bien se dividió en dos secciones el capítulo II del título III, dedicado a regular el procedimiento «de la primera o única instancia ante los Tribunales provinciales»; la primera sección regula el procedimiento de los «recursos contra resoluciones de los organismos provinciales de la Administración central», y la segunda el de los «recursos contra acuerdos de las autoridades y corporaciones locales». Y, además, se introdujo un nuevo capítulo (el III) en el título II, y una nueva sección (la sexta) en el capítulo I del título III.

c) *Contenido.*

El texto refundido reemplazó a todos los textos legales anteriores que regulaban el «recurso contencioso-administrativo», tomando como base el de 22 de junio de 1894. En el párrafo octavo del Preámbulo se hacía un resumen de las disposiciones legales refundidas.

Por tanto, el texto refundido no introdujo ninguna novedad respecto de la legislación anterior. Su contenido era el de las disposiciones refundidas. Como se señalaba en el propio Preámbulo, «en observancia escrupulosa del mandato de la ley, el texto se limita a refundir, sin rectificar su esencia, pero sí equívocos y antinomias, las variadas y numerosas disposiciones legislativas vigentes en la materia, y que, por su propia dispersión, exigían un delicado esfuerzo

coordinador dentro de la posible unidad y del debido sistema. No quiere esto decir que en ocasiones no se hayan sentido deseos de alterar sustancialmente preceptos legales, arcaicos o inadecuados, pero se han frenado en acatamiento a la estricta misión conferida, sin perjuicio de que seguidamente se aborde la reforma de la legislación que se unifica, como consecuencia de la mayor extensión de la actividad administrativa, de la imperfección técnica de nuestro régimen contencioso-administrativo actual, de la necesidad de discriminar su esfera de acción y de simplificar el procedimiento, dándole, en definitiva, mayor eficacia» (párrafo cuarto) (31).

Sin embargo, en ocasiones, la Comisión hizo algo más que «rectificar equívocos y antinomias», y acudió al Reglamento de la Ley de 1894 siempre que lo estimó «necesario o conveniente», como señalaba expresamente el párrafo sexto del Preámbulo (32).

III. LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1956

1. *Necesidad de la reforma*

Que el sistema contencioso-administrativo español exigía una reforma radical era algo comúnmente admitido por la doctrina, la magistratura y la abogacía. Ya en 1920, CIUDAD AURIÓLES, en su discurso de apertura de los Tribunales, ponía de relieve las imperfecciones del sistema y señalaba el camino más idóneo para ser superadas. Desde entonces, muchos son los que insistieron en aquella necesidad (33), justificada por la técnica imperfecta que dominaba la vieja Ley de 1888, reformada en 1894, que, con algunas modificaciones, constituía la legislación refundida en el texto aprobado por Decreto de 8 de junio de 1952. Por otro lado, aquella regulación distaba mucho de constituir un eficaz instrumento para garantizar el sometimiento de

(31) Además, se procuraba respetar la redacción anterior. «También se ha respetado en lo posible, y con fidelidad, la redacción de las diversas leyes refundidas, tanto porque así lo aconsejaba su claro y correcto estilo, como porque de las tres leyes que integran en lo fundamental el nuevo texto, dos de ellas, la de restablecimiento de lo Contencioso y la de Régimen Local, son de fecha reciente; y la otra, que es la básica de la de 1894, aparte de la tradición y del tecnicismo de su léxico, goza de la expresión adecuada y precisa» (Preámbulo, párrafo sexto).

(32) En dicho párrafo se señalan los siguientes artículos del Reglamento: el 341, 311 y 465, lo que «sirve de prueba expresiva —dice dicho párrafo— de que el ánimo que ha presidido los trabajos no se ha encerrado en una sumisión exagerada a la letra de las disposiciones cuando otra cosa aconsejaban la índole de la materia, la lógica de las cuestiones y la reiterada práctica procesal».

(33) Sobre el problema, GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, Madrid, 1954, en especial págs. 55 a 77.

la Administración pública al Derecho. Y ello, principalmente, por las siguientes razones: el limitado ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa; el restringido criterio sobre la legitimación activa; el carácter revisor de la misma respecto de lo actuado en vía administrativa; el imperfecto sistema de ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración; y, por último, el exagerado formalismo de los tribunales al interpretar los requisitos procesales.

Tan manifiestos eran los errores del sistema que llegó a afirmarse que «nuestro sistema contencioso-administrativo es de una imperfección técnica y política no justificable siquiera en la fecha de su origen (aun situándola en 1888), y que comparativamente implicaba para el Derecho español una situación de manifiesta inferioridad frente a la casi totalidad de los Derechos extranjeros» (34). Era evidente —como dijo GUAITA— que «nuestra vieja y anticuada ley necesitaba no una reforma, sino una sustitución completa y radical» (35).

2. *La elaboración de la Ley de 1956*

La primera de las leyes que, en los años cincuenta, se promulgó en la línea de ir estructurando un Estado de Derecho fue la Ley de expropiación forzosa de 1954, cuyo anteproyecto fue redactado, por encargo del Ministro de Justicia, Iturmendi, en el seno del Instituto de Estudios Políticos, por una Comisión constituida por los integrantes de la Sección de Administración pública, a la que se unieron representantes de algunos de los Ministerios afectados, en cuya Comisión actué como Secretario, así como en la que posteriormente redactó el Reglamento de aquella Ley (36). Esta Ley, en la que se regulaba por primera vez en nuestro Ordenamiento jurídico con carácter general la responsabilidad de las Administraciones públicas, sigue hoy vigente, con algunas modificaciones, que, siguiendo lo que es una técnica general de todos los Ordenamientos jurídicos, se ha producido en dos direcciones: mientras que, por un lado, se han debilitado las garantías expropiatorias —ampliando la *causa expropriandi* y los beneficiarios de la expropiación, al mismo tiempo que se ideaban nuevas formas expropiatorias y de la justa indemnización se va a una caricatura del justiprecio—, por otro, se va a consagrar defi-

(34) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre un texto refundido de la legislación contencioso-administrativa*, núm. 6 de esta REVISTA, págs. 279-280.

(35) En *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo español*, núm. 9 de esta REVISTA, pág. 104.

(36) Me remito a mi trabajo *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Cívitas, 1996, págs. 42 y ss.

nitivamente la responsabilidad patrimonial, como imposición del principio de igualdad ante las cargas públicas (37).

En aquel año 1954, el 8 de febrero, pronuncié en la Academia de Jurisprudencia y Legislación una conferencia (*La reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, que incluí en el libro *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, Instituto de Estudios Políticos, 1954, págs. 54 y ss.) en la que, en presencia de don José Castán, hice una durísima crítica de la regulación vigente, y terminé con estas palabras:

«He aquí un resumen de las principales cuestiones que la futura Ley de Enjuiciamiento administrativo debe afrontar y resolver. Lograr una solución adecuada no es sólo un problema de técnica jurídica. Porque si el proceso es, dentro de sus imperfecciones humanas, el más eficaz de los medios para lograr que impere el Derecho en las relaciones entre los hombres, contar con un buen proceso administrativo, capaz de corregir las arbitrariedades y abusos en que pueden incurrir las personas físicas que en un momento dado encarnen la actividad administrativa, implica nada menos que decidir si realmente queremos que nuestro Estado sea un auténtico Estado de Derecho. Y para terminar, permitidme que recuerde unas palabras de Santamaría de Paredes. Cuando en la sesión del Congreso de Diputados de 14 de diciembre de 1887 se estaba decidiendo la existencia en España de una verdadera jurisdicción administrativa, y don Vicente Santamaría se esforzaba por superar las posiciones irreductibles de conservadores y progresistas, terminó su defensa del proyecto de ley que todavía es la base de la legislación actual con estas palabras: "Debemos unirnos todos para sacar lo contencioso-administrativo de la lamentable situación en que hoy se encuentra. Si no lo hacéis, sobre vosotros caerá la responsabilidad; nosotros habremos cumplido con nuestro deber, y cuando menos tendremos la gloria de haberlo intentado"» (38).

(37) Fenómeno por mí destacado, ofreciendo un esquema de su evolución legislativa, en mi colaboración («Derecho administrativo») al libro *La Ciencia del Derecho durante el siglo xx*, UNAM, México, 1998, págs. 326 y ss.

(38) Las he reproducido en mi trabajo *La reforma de la legislación procesal administrativa*, Cívitas, 1992, págs. 109 y ss.

Al día siguiente me llamó don Luis Jordana de Pozas diciéndome que Antonio Iturmendi había tenido noticia de mi conferencia y que, si la tenía escrita, me rogaba le facilitara una copia. Así lo hice. Y una semana después me citaba Iturmendi en su despacho del Ministerio de Justicia para encargarme la redacción del proyecto de una nueva Ley. Al preguntarle si estimaba urgente su redacción y decirme que sí, le sugerí la posible colaboración de Manuel Ballbé, que estaba muy identificado a mí por su formación (discípulo también de Jaime Guasp) y ejercicio profesional, a lo que accedió (39).

He resumido esta pequeña historia en mis *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa* (40).

Quiero dejar constancia de algunos datos que considero de interés para la historia de nuestro contencioso-administrativo. Concretamente, los siguientes:

a) A fin de evitar trabajos inútiles, sugerimos a Iturmendi —lo que aceptó en el acto— que, antes de proceder a la redacción del anteproyecto, sometiera al Consejo de Ministros unas bases que reflejaran lo que estimábamos aspectos esenciales de una regulación del proceso administrativo que constituyera una tutela jurisdiccional efectiva del administrado. Redactamos las bases correspondientes y fueron repartidas a los distintos ministros para su deliberación en Consejo de Ministros.

b) En líneas generales, fueron aceptadas las bases propuestas, con algunas excepciones, como la limitación de la legitimación para la impugnación directa de los reglamentos —aunque con carácter general se admitió cuando la disposición reglamentaria no requería acto de sujeción individual—, la exclusión del control de determinadas materias y la limitación de la ejecución procesal de las sentencias condenatorias de la Administración. No es cierto, como ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA, que la promulgación de la Ley fuese tolerada porque el régimen tuviera especial interés en presentar la faz de Estado de Derecho (41). Esta Ley, como antes la de expropiación de 1954 y después la de procedimiento administrativo de 1958, obedecía a un decidido propósito de someter la Administración pública al Derecho, lo que, por otro lado, se explicaba, como señala el propio GARCÍA DE ENTERRÍA, porque «el desarrollo de una jurisdicción con-

(39) Se refirió a este encargo LÓPEZ RODÓ, al contestar mi discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Cfr. *El principio general de la buena fe*, Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1983, pág. 140.

(40) 3.ª edición, 2.ª reimpresión. Cívitas, 1999, pág. 86, nota 1.

(41) *Democracia, jueces y control de la Administración*, 3.ª ed., Cívitas, 1997, págs. 47 y ss.

tencioso-administrativa no creaba grandes problemas políticos, precisamente porque venía en refuerzo de la propia legalidad del Estado y del orden y control de la Administración».

Una anécdota. En aquellas bases se proponía la creación de una Audiencia Nacional con jurisdicción contencioso-administrativa, a fin de descongestionar al Tribunal Supremo de algunos asuntos —así, los «recursos» en relación a actos de los ministros y órganos inferiores—, sin que pasaran a la competencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid. Tal propuesta no ofreció reparos por parte de los Ministerios ni tampoco durante la deliberación del Consejo de Ministros. Pero a la salida del Consejo, el General Muñoz Grandes, entonces Ministro del Ejército, se acercó tímidamente a Iturmendi y le preguntó: «¿Es que con arreglo a esta ley ya no va a revisar mis actos el Tribunal Supremo?». «Y —nos contó Iturmendi— vi tal cara de tristeza en Muñoz Grandes, que le contesté: no se preocupe, don Agustín, que seguirán las cosas como están». De este modo, la Audiencia Nacional, al menos en la faceta de su jurisdicción en el ámbito administrativo, no se creó en 1956.

c) Durante la elaboración de los trabajos, nos reuníamos periódicamente con Iturmendi en sesiones que comenzaban a primeras horas de la tarde y no terminaban hasta bien entrada la noche. Iturmendi, que había tenido una larga experiencia como Abogado del Estado en la Jurisdicción contencioso-administrativa, discutía con exquisita ponderación nuestras propuestas, y jamás impuso un criterio en contra de nuestras convicciones.

Recuerdo que un día discutimos largamente sobre el mantenimiento del artículo 40, dedicado a la exclusión del control de determinadas materias, de las relativas a ascensos y recompensas de militares, y a las resoluciones dictadas en expedientes gubernativos. Y llegó un momento en que, ante la insistencia de Ballbé en la supresión de la exclusión, zanjé la cuestión con estas palabras: «Bueno, don Antonio, si los militares no quieren garantías jurisdiccionales, que se jodan, con perdón».

d) Se ha dicho que era muy cómodo legislar con aquellas Cortes. Quien así lo crea, está completamente equivocado. Aquellas Cortes, por supuesto, no se atrevían a contradecir lo más mínimo un proyecto del Gobierno cuando el objeto de la regulación tenía un alcance político. Pero en leyes de carácter técnico, unos Procuradores no sujetos a disciplina de voto proponían a veces —lo que, por supuesto, también ocurre hoy— los mayores disparates. Por lo que se cuidó muy especialmente que la ponencia para examinar las enmien-

das y hacer el informe a la Comisión fuera integrada por personas preparadas, con experiencia en los procesos administrativos. Y hubo suerte, el proyecto del Gobierno no resultó malparado por su paso por el legislativo, contrariamente a como ocurría y suele seguir ocurriendo. Hasta hubo alguna innovación elogiada en el orden de las garantías. Como fue la adición al texto inicial del artículo 129 de un nuevo apartado, el que llevaría el número 3 del texto definitivo. Fue una propuesta de Adolfo Díaz Ambrona, Abogado del Estado.

La Ley establecía como requisito previo al contencioso-administrativo el recurso de reposición, respecto de los actos que, por agotar la vía administrativa, no eran susceptibles de alzada. Tal regulación respondía a una idea fija de Iturmendi: que antes de iniciarse un proceso administrativo debía siempre darse oportunidad a la Administración de revisar sus actos y evitar el contencioso, ya que su experiencia como Abogado del Estado le había demostrado que el recurso de reposición evitaba muchos procesos inútiles.

Como esto era una novedad, existía el riesgo de que el justiciable, por inercia, habituado a la normativa anterior, incoara el proceso sin agotar este recurso administrativo. Para evitarlo, la enmienda —que se aceptó— introdujo expresamente la posibilidad de subsanar la falta de reposición con la máxima amplitud.

La jurisprudencia se encargó posteriormente de desvirtuar esta loable norma, proyección en este aspecto concreto del principio antiformalista. Y es que, desgraciadamente, como he dicho en más de una ocasión, en nuestro Ordenamiento, la estructuración de un sistema de garantías jurisdiccionales del administrado se ha conseguido no por la jurisprudencia, sino a pesar de la jurisprudencia, a golpe de leyes (42).

3. *Estructura de la Ley de 1956*

La nueva Ley se apartaba por completo del sistema seguido en las anteriores Leyes reguladoras del «recurso contencioso-administrativo». Y, con correcto criterio, adoptaba la siguiente división en títulos y capítulos:

Título primero.—La jurisdicción contencioso-administrativa. Se divide en los siguientes capítulos:

(42) Ultimamente, me referí al tema en un artículo que, con el título *El Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional lesionan el derecho a la tutela judicial*, he publicado en «Otrosí», Revista del Colegio de Abogados de Madrid, septiembre 1999.

Capítulo I.—Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 1.º a 6.º).

Capítulo II.—Organos de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 7.º a 18).

Capítulo III.—Personal de las Salas de lo contencioso-administrativo (arts. 19 a 26).

Título segundo.—Las partes. Se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I.—Capacidad procesal (art. 27).

Capítulo II.—Legitimación (arts. 28 a 32).

Capítulo III.—Representación y defensa de las partes (arts. 33 a 36).

Título tercero.—Objeto del recurso contencioso-administrativo. Se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I.—Actos impugnables (arts. 37 a 40).

Capítulo II.—Pretensiones de las partes (arts. 41 a 43).

Capítulo III.—Acumulación (arts. 44 a 48).

Capítulo IV.—Cuantía del recurso (arts. 49 a 51).

Título cuarto.—Procedimiento contencioso-administrativo. Se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I.—Procedimiento en primera o única instancia (arts. 52 a 91).

Capítulo II.—Recursos contra providencias, autos y sentencias (arts. 92 a 102).

Capítulo III.—Ejecución de sentencias (arts. 103 a 112).

Capítulo IV.—Procedimientos especiales (arts. 113 a 120).

Capítulo V.—Disposiciones comunes (arts. 121 a 132).

Cerraban el texto ocho disposiciones transitorias, seis disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

4. Contenido

El nuevo texto legal sustituía a todas las disposiciones anteriores sobre jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo. La Ley española de 27 de diciembre de 1956 fue la única disposición reguladora del sistema contencioso-administrativo. No existiría reglamento que la desarrollara, por estimarse innecesario recoger en una disposición de rango reglamentario —como hacía el Reglamento de 1894— disposiciones que ya estaban en las leyes procesales civiles comunes, que rigen como supletorias en la materia.

No obstante, ciertos comentaristas de la Ley entendieron que la misma sólo derogaba el Reglamento en cuanto se opusiera a los preceptos de la nueva disposición (43). Esta posición era inadmisibles, por la claridad del precepto legal (44).

La Ley, consciente de que la jurisdicción contencioso-administrativa no es más que una especie de la genérica función jurisdiccional y de que la naturaleza de los procesos de que la misma conoce no difiere especialmente de los demás procesos de conocimiento, se limitó a recoger las especialidades que unos y otros ofrecían, remitiéndose en lo demás a las leyes orgánicas y procesales comunes, que regirían como supletorias, según la disposición adicional sexta (45).

Ahora bien: al lado de las normas típicamente reguladoras del proceso administrativo, la Ley contenía algunas que se referían a la regulación del procedimiento administrativo. En aquellos aspectos íntimamente ligados a la vía procesal, la Ley contenía normas sobre el procedimiento seguido ante las autoridades administrativas, como el artículo 38, sobre el silencio administrativo, y los artículos 52 a 54,

(43) Creían que seguía vigente el Reglamento en cuanto no se opusiera a la nueva Ley: RÍOS SARMIENTO, *Legislación contencioso-administrativa*, Barcelona, 1957; y NEGRE VILAVECCHIA, *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Barcelona, 1957, pág. 174. En la línea crítica del sistema de reglamento, defendiendo que la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa debe limitarse a las especialidades típicas de la misma frente al proceso civil, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, en «Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México», III, núm. 8, mayo-agosto 1950, sección de Bibliografía, pág. 195; y en «RFDMex», II, núm. 8, julio-septiembre 1952, sección de Bibliografía, pág. 221; y GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*, cit., pág. 57.

(44) CORDERO TORRES, *La Ley de Enjuiciamiento Civil como supletoria del procedimiento contencioso-administrativo*, núm. 27 de esta REVISTA, pág. 13, señala que los que mantienen la tesis de la vigencia del Reglamento olvidan la coma que separa las dos partes de la disposición final segunda de la Ley, y recuerda cómo la Exposición de Motivos no deja lugar a dudas al decir que era propósito de la Ley «... prescindir de toda disposición reglamentaria».

(45) La ausencia de reglamento y la necesidad de acudir directamente a la Ley de Enjuiciamiento Civil como supletoria, suscitó alguna crítica ante los problemas que habían de plantearse con motivo de la aplicación de la Ley. En este sentido, CORDERO TORRES, *ob. cit.* en nota anterior.

reguladores del recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo, que había de interponerse ante la propia autoridad que dictó el acto objeto de «recurso contencioso-administrativo» (46).

5. Significado

La Ley de 27 de diciembre de 1956 supuso un paso decisivo en la estructuración de un régimen de garantías del administrado. Porque, apartándose radicalmente de sus antecedentes legislativos, consciente de que el objeto de su regulación es una realidad procesal —un proceso especial: el administrativo—, ofrece una depurada técnica en la regulación de cada uno de los problemas que el mismo plantea. ALCALÁ-ZAMORA afirmó que su técnica constructiva, sobria y diáfana, representa un progreso indudable y que sería erróneo en absoluto tildar de totalitario al texto (47). Pero, además, constituyó un eficaz instrumento de garantía de los administrados y del sometimiento de la Administración pública al Derecho. De aquí la favorable acogida que le dispensó la doctrina española. VILLAR Y ROMERO dijo: «Como la nueva Ley establece —en su conjunto y detalle— un eficaz sistema de garantías para los derechos de los administrados, a la par que asegura el sometimiento de las entidades públicas en sus relaciones con aquéllos al Ordenamiento jurídico; de aquí el favorable juicio que, sin reservas, merece el texto recién promulgado, la trascendencia e importancia de su contenido y el carácter revolucionario con que *a priori* la hemos calificado» (48). Y Segismundo ROYO-VILLANOVA

(46) VILLAR Y ROMERO, *La nueva Ley de 27 de diciembre de 1956 y el procedimiento administrativo*, en «Revista de Derecho Procesal», núm. 2, 1957, págs. 379 a 407, donde se hace un estudio completo de las repercusiones de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(47) *Nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en España*, «RFDMex», XI (1958), núm. 31, págs. 83-106, en especial 105-106. Lo que ha sido destacado como dato significativo por MARTÍNEZ DE PISÓN, en *La ejecución provisional de las sentencias contencioso-administrativas*, Civitas, 1999, y por el Presidente del Tribunal Supremo, DELGADO BARRIO, en el discurso pronunciado en el acto de apertura del año judicial 1999-2000, y antes en «Crisis de la Justicia: el proceso administrativo (una regulación excelente y un resultado decepcionante)», en *Crisis de la Justicia y reformas procesales*, I Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León, Ministerio de Justicia, 1988, pág. 403.

(48) *Ob. cit.* en nota anterior, pág. 383. Dadas las importantes innovaciones de la nueva Ley, fue estudiada especialmente por la doctrina a través de numerosos trabajos. Cfr., por ejemplo, DOCAVO, *La reforma de lo contencioso-administrativo*, «Revista General de Derecho», 1956, págs. 938-944; GASCÓN Y MARÍN, *Algunos antecedentes de la reforma del régimen jurídico del Estado español*, Madrid, 1957, en especial págs. 21-30; «La nueva Ley de lo contencioso-administrativo», en *Homenaje a don Nicolás PÉREZ SERRANO*, Madrid, 1959, II, págs. 29-38, y *El nuevo régimen jurídico de la jurisdicción contencioso-administrativa*, «REVL», núm. 91, págs. 34-50; ALVAREZ GENDÍN, *Problemas jurisdiccionales que suscita y resuelve la nueva Ley de lo contencioso-administrativo*, «REVL», núm. 92, págs. 181-198, y *Garantías de los ciudadanos frente a la Administración. Los Tribunales en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo*, núm. 22 de esta REVISTA, págs. 229-254; GARGOLLO

manifestó que constituía hasta entonces el avance mayor en el camino para llevar a su plenitud el régimen jurídico de la Administración (49).

En el Derecho comparado, la Ley española de 1956 ocupó un lugar destacado. En primer lugar, al colocarse entre los sistemas más avanzados de justicia administrativa. En segundo lugar, por la depurada técnica que la misma ofrecía, muy superior a la de la mayoría de las leyes de los principales países. En este sentido, el mérito principal del nuevo texto fue el apartarse del servilismo hacia el sistema francés, que caracterizaba a nuestras leyes anteriores.

Y últimamente, al entrar en vigor la nueva Ley, al enterrarla con todos los honores, es cuando se le han dedicado los mayores elogios. GARCÍA DE ENTERRÍA dice que la Ley fue absolutamente decisiva en la

COTON, *La nueva Ley de lo contencioso-administrativo*, «Revista de Derecho Español y Americano», núm. 9 (1957), págs. 3-33; DE LA VALLINA, *La legge 27 dicembre 1956, sull'Ordinamento della giurisdizione contencioso-amministrativo*, «Bolletino del Istituto Giuridico Spagnolo in Roma», núms. 21-22, págs. 11 y ss.; VILLAR Y ROMERO, *Contentarios a la nueva Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «Boletín del Colegio de Abogados de Madrid», marzo-abril 1957, págs. 241 y ss.; QUINTANA, *La nueva Ley de lo contencioso-administrativo*, en «Boletín de Información», Ministerio de Justicia, núm. 374, págs. 3-7; BERDEJO, *La nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y el régimen jurídico de las Corporaciones locales*, «REVL», núm. 93, págs. 338-359; GARRIDO, *La Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, «BCNS», núm. 159 (1958); GONZÁLEZ PÉREZ, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Spanien*, «Archiv des öffentlichen Rechts», 82. 4 (1957), págs. 382-412, cuya versión española fue publicada en «RGLJ» (enero 1958), con el título *La nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*; MIGUEL Y ALONSO, *El nuevo proceso administrativo*, «Foro Gallego», núm. 14 (1959), págs. 3-17. También aparecieron varias ediciones con algunos comentarios del nuevo texto. Por ejemplo, los de NEGRE VILLAVECCHIA, *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1957; MARTÍN-RETORTILLO, *Sobre la nueva Ley de lo contencioso-administrativo*, «Revista General de Derecho», 1958, págs. 706-711; RUIZ GUTIÉRREZ, *La legge spagnola del 27 de diciembre de 1956 sul contencioso amministrativo*, «JUS», 1958, págs. 549-556; PAZ MONTOJO, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1957; GONZÁLEZ PÉREZ, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1957, y PERA VERDAGUER, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Barcelona, 1957, con un resumen de la jurisprudencia anterior.

La doctrina extranjera elogió la nueva Ley. ALVAREZ TABIO, en «Revista Bibliográfica», Librería Martí, La Habana, julio-agosto 1957, dice: «La nueva Ley sitúa la justicia administrativa española al frente de las mejor organizadas del mundo»; LANCIS, en «Revista Cubana de Derecho», abril-junio 1958, número II, págs. 93-94, dice que «España vuelve, con esta Ley, a su buena tradición jurídica de reunir en un texto único todas las regulaciones del interesante procedimiento», y que puede servir de base a la reforma de la legislación de aquel país; DANA MONTANO, *La Ley española reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «La Ley» (Buenos Aires, 30 de julio de 1958), dice: «Por la claridad, certeza y amplitud con que consagra la garantía jurisdiccional de los derechos particulares lesionados por la acción o inacción administrativas, esta Ley española puede servir de modelo a cualquier país del mundo que quiera ajustar la marcha de su Administración pública al principio salvador de la legalidad. Mucho y bueno pueden hallar en ella los futuros legisladores argentinos de esta materia». Cfr., también, COURBE-COURTEMANCHE, *Les recours contre les actes administratifs en Droit espagnol*, Paris, 1960; y GUILLOT, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration espagnole*, Paris, 1960.

(49) «Principales innovaciones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956», en *Homenaje a don Nicolás PÉREZ SERRANO*, Madrid, 1959, pág. 299.

formalización de nuestro Derecho administrativo; es la que creó la jurisdicción contencioso-administrativa (hasta entonces el famoso sistema mixto era una parodia de jurisdicción, sobre todo en la esfera provincial), la que cumplió pasos decisivos en su especialización y la que abrió enormes ámbitos de protección que el recurso francés de exceso de poder había ya ganado definitivamente y que entre nosotros no había llegado a encarnar; «es, pues —concluye—, el verdadero origen de nuestro Derecho administrativo moderno» (50). Y Angel RODRÍGUEZ GARCÍA afirma: «Puede afirmarse sin ambages que hasta la publicación de esta Ley no existió en España una jurisdicción contencioso-administrativa digna de tal nombre. Su depurada técnica y el acierto que tuvo al control jurisdiccional de la actividad administrativa, junto a la fórmula arbitrada para lograr la especialización de los jueces llamados a servir en esa jurisdicción, son méritos reconocidos por todos en los que no es necesario insistir, como no sea para tenerlos presentes cuando se intenta acometer una reforma en profundidad del texto de 1956, hasta el punto que se quiere sustituir por otro de nueva factura» (51).

IV. LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 13 DE JULIO DE 1998

1. *La Constitución de 1978*

Al comentar ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO la aparición de la Ley de 1956 y elogiar la nueva regulación, decía que «entrañaría grave error que el día de mañana fuera víctima de uno de esos ciegos bandazos derogatorios a que tanto propende el temperamento político español, salvo las disposiciones de neto signo discriminatorio» (52).

Pues bien, llegó la Constitución de 1978, con unos nuevos principios, aunque en buena parte no tan nuevos. Y se sucedieron las exageraciones a la hora de valorar la incidencia de la Constitución en el sistema contencioso-administrativo, exageraciones a que me referí en mi intervención en la Academia de Ciencias Morales y Políticas el 31 de marzo de 1998 en los siguientes términos (53):

(50) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces y control*, cit., pág. 47.

(51) En «Recursos de apelación y casación», en *La reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1997, pág. 113.

(52) En *Nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España*, cit., págs. 86 y ss.

(53) *La Constitución y la reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, «Anales de la Academia de Ciencias Morales y Políticas», núm. 75, págs. 309 y ss., trabajo incluido como Introducción en mis *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., I, págs. 15 y ss.

«Ante algunos de los muchos comentarios que se produjeron a raíz de su entrada en vigor, se tiene la impresión de que antes el ciudadano se encontraba huérfano de asistencia jurisdiccional frente a las arbitrariedades de unas Administraciones públicas que actuaban sin sujeción a norma alguna. Que había sido la Constitución la que había impuesto y garantizado la sumisión de los órganos públicos al Ordenamiento.

Las normas de la Constitución en que —según una opinión generalizada— se encuentran las bases de la profunda transformación que su entrada en vigor supuso en nuestra Justicia administrativa, obligando “a convertir el contencioso-administrativo en un sistema judicial plenario en donde no tienen ya cabida los viejos privilegios de exención del principio” (54), son: el artículo 24, con la consagración del derecho a la tutela judicial efectiva; el 106.1, con la proclamación del sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, y el artículo 117.3, al sentar el principio de que la potestad jurisdiccional corresponde a los órganos jurisdiccionales en todo tipo de procesos, lo que significó atribuirlos el poder exclusivo de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Mas es lo cierto que el derecho a la tutela jurisdiccional se encontraba reconocido en las Leyes fundamentales (Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, IX; art. 30 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967), en términos análogos a los de casi todas las Constituciones de la postguerra de muy distinto signo político (55); el principio de que la función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, en los juicios de lo contencioso-administrativo —como en los demás— corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, estaba consagrado en términos casi idénticos a la Constitución vigente en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Estado de 1967, y la sumisión plena de la Administración al Ordenamiento jurídico, y no tan sólo a la Ley, era uno de los principios que informaban la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, como se proclamaba en su Exposición de Motivos, calificada de Magistral en la STC 76/1996, FJ 6.º, B, como ha destacado el Presidente del Tribunal Supremo en el Discurso de apertura del año judicial 1997-1998, recordando que ofreció a los juristas una espléndida lección del concepto del Derecho como Ordenamiento jurídico (56).

(54) Así, GARCÍA DE ENTERRÍA, *La jurisdicción contencioso-administrativa hoy*, «Documentación Administrativa», núm. 220, pág. 11.

(55) GONZÁLEZ PÉREZ, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 2.ª ed., Cívitas, 1989, págs. 22 y ss.

(56) DELGADO BARRIO, *El poder de los Jueces*, discurso pronunciado en el acto inaugural del año judicial 1997, pág. 27.

El Ordenamiento anterior a la Constitución de 1978 hubiera permitido a los jueces impartir una tutela judicial efectiva frente a las arbitrariedades de la Administración. Y hay que reconocer que en buena parte fueron superando algunas de las deficiencias del texto inicial de la Ley de 1956. Pero, excesivamente respetuosos con el Poder, los jueces no agotaron todas las posibilidades que ofrecía para garantizar al administrado una tutela jurisdiccional plena.

Lo que verdaderamente incidió en la actuación de la Jurisdicción contencioso-administrativa fue, más que el texto constitucional, los nuevos aires que se respiraron a raíz de su entrada en vigor. Fue principalmente el nuevo ambiente por él creado el que condujo, además de a estimar derogados los preceptos de la vieja Ley que se consideraron contrarios a los principios en él consagrados, a una interpretación de todos más conforme con el acceso a la Justicia y al enjuiciamiento en cuanto al fondo de las pretensiones ante ella formuladas (57).

Pero no puede negarse que se ha desorbitado la incidencia de la Constitución en la reglamentación de la Justicia administrativa. Y en la misma medida en que se exageraban las excelencias de la nueva norma fundamental, se denunciaban los defectos de la legislación vigente en la fecha de promulgación, llegando a ponerse en tela de juicio la totalidad del sistema instaurado por la Ley de 1956. No se limitaba la crítica al “lamentable sistema de ejecución de sentencias y a la falta de medidas cautelares”, sino que se hablaba de “la configuración de todo el proceso administrativo como proceso revisorio” (58). Y de que “la Ley, a pesar de los laudables propósitos que se expresan en su Exposición de Motivos —se ha dicho— mantenía no pocas limitaciones para el acceso a una tutela judicial efectiva, rigideces formales y elementos de desigualdad entre las partes, como no podía ser de otro modo en razón a las circunstancias de todo tipo —políticas unas, técnicas las otras— del momento histórico en que se aprobó” (59).

Se organizaron Jornadas, seminarios y coloquios sobre la “Incidencia de la Constitución en los procesos contencioso-administrativos”. Como el curso que, con este título, organizó el Consejo General del Poder Judicial, en el que uno de los ponentes hizo estas solemnes

(57) DELGADO BARRIO, «El principio de efectividad de la tutela judicial en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, Cívitas, 1993, II, pág. 1190.

(58) SORIANO, *Los poderes del juez. La Ley y la reforma del contencioso*, núm. 124 de esta REVISTA.

(59) SÁNCHEZ MORÓN, *Las partes en el anteproyecto de la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo*, «DJ», núm. 51 (1986), pág. 753.

afirmaciones: “Las consecuencias de los artículos 24.1, 106.1 y 117.3 CE en el ámbito contencioso-administrativo han sido de tal magnitud que permiten hablar, incluso, de una nueva concepción superadora de la idea tradicional de un proceso al acto o de mera protección de la legalidad objetiva” (60).

Las citas podrían multiplicarse.

En este ambiente, no es de extrañar que, veinte años después de la Constitución, se elaboren leyes cuyas exposiciones de motivos tanto recuerdan a las de aquellas leyes de los años posteriores a nuestra guerra. En la del proyecto del Gobierno de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, al referirse a la regulación del recurso frente a la inactividad de la Administración, se decía: “de esta manera se cierra un importante agujero negro de nuestro Estado de Derecho y se otorga un arma efectiva al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones”. Tal expresión fue suprimida por el Senado.»

2. *La reforma de la Ley de 1956*

Llegó lo que ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO había previsto: los bandazos derogatorios. Pero no podía hablarse propiamente de «ciegos bandazos derogatorios», sino de una corriente doctrinal para la que, al margen de las pasiones políticas —aunque cargada de prejuicios al valorar la normativa anterior y cantar las excelencias de la Constitución de 1978—, aquella Ley resultaba un instrumento poco menos que inútil para una eficaz tutela jurisdiccional en el orden administrativo.

No es que en la regulación de la Ley de 1956 existieran normas que consagraran obstáculos o dificultades al libre acceso a los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, o que resultaran incompatibles con una plena satisfacción de las pretensiones fundadas en Derecho administrativo, o que faltaran garantías para la efectividad de las sentencias. No. Lo que se ponía en tela de juicio era la totalidad del sistema de Justicia administrativa que instauró la Ley. No se limitaba la crítica al «lamentable sistema de ejecución de sentencias y a la falta de medidas cautelares», sino que se hablaba de «la configuración de todo el proceso administrativo como proceso revisor» (61).

(60) FERNÁNDEZ MONTALVO, «Incidencia de la Constitución en la apreciación de la inadmisión del recurso contencioso-administrativo», en *Incidencia de la Constitución en el proceso contencioso-administrativo*, «Cuadernos de Derecho Judicial», Consejo General del Poder Judicial, XI, 1992, pág. 179.

(61) SORIANO, *Los Poderes del juez*, cit., pág. 169.

Se olvidaba que aquella Ley supuso una ruptura con la concepción tradicional de un contencioso-administrativo de inspiración francesa —que tanto se elogió por algunos de los críticos—. Se olvidaba que el contencioso-administrativo dejó de ser un proceso al acto, en el que el juez únicamente podía moverse sobre el material instructorio aportado en el procedimiento administrativo previo. Se olvidaba que, como decía la Exposición de Motivos de la Ley de 1956, aunque se conservaba el término de «recurso», ello no significaba que se hubiera querido concebir la Justicia contencioso-administrativa como una segunda instancia, sino que «ante ella, por el contrario, se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes, cuya misión es examinar las pretensiones que deduzca la actora en razón de un acto administrativo». Se olvidaba, en fin, que, como asimismo destacaba el Preámbulo —y la regulación era consecuente con esta declaración—, la Jurisdicción contencioso-administrativa es revisora únicamente en cuanto requiere la existencia previa de un acto, «pero sin que ello signifique —dicho sea a título enunciativo— que sea impertinente la prueba a pesar de que no exista conformidad en los hechos de la demanda, ni que sea inadmisibles aducir en vía contenciosa todo fundamento que no haya sido previamente expuesto ante la Administración».

En la regulación contenida en la Ley de 1956 existían, ciertamente, obstáculos para una tutela jurisdiccional efectiva. Como la limitada legitimación para la impugnación directa de reglamentos del Estado, la exclusión del control jurisdiccional de determinadas materias, la insuficiencia del régimen de medidas cautelares, la improcedencia para lograr la ejecución de los fallos condenatorios de la Administración... y algunos otros.

Pero buena parte de estas normas incompatibles con una tutela jurisdiccional efectiva se habían considerado derogadas por inconstitucionalidad sobrevenida. Por lo que, sin necesidad de una nueva normativa legal, la regulación de 1956 había sido depurada y, en gran medida, armonizada con las exigencias del derecho a la tutela jurisdiccional. No obstante lo cual, no podía negarse que nuestro sistema de justicia administrativa no satisfacía aquellas exigencias.

Ahora bien, para superar estas deficiencias no era necesaria una nueva Ley reguladora del proceso administrativo. Hubiera bastado una reforma de la Ley de 1956, introduciendo algunas modificaciones en aquellos aspectos que no cumplían las exigencias de la tutela judicial efectiva frente a las Administraciones públicas.

Al aparecer la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se preguntaba MUÑOZ MACHADO el porqué de una

nueva Ley, cuando hubiera sido más simple y tal vez más respetuoso con el viejo y noble texto, con toda la cultura doctrinal y jurisprudencial generada en su entorno, y con la seguridad misma, formular una Ley de reforma limitada a los aspectos precisos de variaciones. Y estimaba que la primera razón de no haberse hecho así era la siguiente:

«por el gusto del Gobierno por proponer al legislador una Ley de Procedimiento dictada durante la democracia, estando vigente la nueva Constitución. La insatisfacción por la Ley anterior no derivaba tanto de sus carencias técnicas, que son escasas, o de la necesidad de incorporar regulaciones nuevas, que no son tantas, sino de la prevención democrática contra una Ley dictada en pleno fulgor de la dictadura franquista» (62).

Estoy plenamente convencido de que ésta ha sido también la razón de la sustitución de la Ley de 1956 por una nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. No es ésta, ni mucho menos, la opinión general. A diferencia de la reacción ante los proyectos de sustitución de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 —de repulsa casi unánime—, la doctrina fue muy proclive a la elaboración de una nueva Ley reguladora del proceso administrativo. Aunque por lo bajo, apartándose de lo dicho públicamente, más de uno, en distintos ámbitos —doctrinal, legislativo y judicial—, me ha reconocido que hubiera bastado con modificaciones concretas —algunas en aspectos importantes— de la Ley de 1956.

Y ésta fue la primera solución en la que se pensó a raíz de la Constitución de 1978. Siendo Ministro de Justicia, Iñigo Cavero encargó a la Comisión General de Codificación la elaboración de un anteproyecto de Ley de reforma de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Y, dentro de la Sección de Administración Pública de aquélla, se designó una Comisión a tal efecto, presidida por José Luis Villar Palasí —que era Presidente de la Sección—, en la que tuve el honor de colaborar con mis compañeros Fernando GARRIDO FALLA, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Sebastián MARTÍN-RE-TORTILLO, y con los magistrados Federico SAINZ DE ROBLES, Adolfo CARRETERO, Rafael MENDIZÁBAL y Angel RODRÍGUEZ GARCÍA. El anteproyecto elaborado fue el último trabajo que ha hecho la Sección de Administración Pública de la Comisión General de Codificación (63).

(62) En *La protección jurídica del ciudadano*, cit., I, pág. 506.

(63) Así, en mi trabajo *La Constitución y la reforma de la Ley de la Jurisdicción*, cit., págs. 364 y ss.

3. *Los anteproyectos de nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*

La fórmula de Iñigo Cavero fue muy pronto abandonada. Los Ministros de Justicia que le sucedieron fueron elaborando anteproyectos de Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Principalmente, por las razones políticas antes señaladas. Y también por la idiosincrasia de los políticos, que quieren dejar su huella con la publicación en el Boletín Oficial de leyes por ellos refrendadas. Lo que nos priva de contar con leyes centenarias, enriquecidas por la práctica y depuradas y adecuadas a la realidad del tiempo en que han de ser aplicadas, en frase del artículo 3.º del Código civil, por la doctrina y jurisprudencia generadas por ellas.

El primero de los anteproyectos de Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa se elaboró siendo Ministro Fernando Ledesma, por una Comisión integrada por prestigiosos magistrados (como AROZAMENA, GARCÍA-MANZANO y XIOL) y abogados (MARTÍ MINGARRO y GONZÁLEZ BERENGUER). Venía a ser un texto refundido de la Ley de 1956 y del anteproyecto redactado por la Comisión General de Codificación por encargo del Ministro Cavero. Y recogió algunas innovaciones que venían a superar deficiencias del texto de 1956 que la práctica y la jurisprudencia habían puesto de manifiesto.

De los anteproyectos elaborados a partir de la Constitución, sólo uno (antes del proyecto de la Ley 29/1998) llegó a ser proyecto: el de 1995, que suscitó una interesante polémica entre los coautores cualificados (LEGUINA, SÁNCHEZ MORÓN y ORTEGA) y GARCÍA DE ENTERRÍA, con motivo de algunas normas de aquél que suponían un retroceso en la línea de las garantías jurisdiccionales del ciudadano (64). Cuando era inminente la aprobación por las Cortes Generales, su disolución impidió que llegara a ser ley.

Siendo Ministra de Justicia Margarita Mariscal de Gante, se elaboró, partiendo del que había estado a punto de convertirse en ley, un nuevo proyecto, que respetó en líneas generales aquél.

4. *La Ley 29/1998, de 13 de julio*

La nueva Ley ha sido acogida con reservas, tanto en los aspectos organizativos como estrictamente procesales. El olvido de la técnica legislativa es algo ya común en nuestras leyes. Como decía GARCÍA DE

(64) Un resumen de esta polémica, en GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces y control de la Administración*, cit., págs. 255 y ss.

ENTERRÍA, en la Introducción del número 100 de la «REDA», dedicado monográficamente a comentar la nueva Ley (65), «el estilo de la nueva Ley no resulta comparable al de la Ley sustituida, un ejemplo de *elegantia iuris*, de concisión y de eficacia organizadora. El nuevo texto adolece más de una vez de casuismo y de lenguaje abrupto y la experiencia muestra que esto puede dificultar su proceso interpretativo, dificultad rara vez acaecida en el texto anterior».

Por mi parte, voy a terminar aquí con las palabras con que terminé mi intervención en la Academia de Ciencias Morales y Políticas el 31 de marzo de 1998 (66):

«Vamos a estrenar una nueva Ley que se enfrenta con una de las más graves situaciones que ha atravesado jamás nuestra Justicia administrativa, la enorme lentitud de los procesos.

Veinte años después de la Constitución se ha duplicado, por lo menos, el tiempo de duración de los procesos administrativos. Y no se diga que esto es una consecuencia de la confianza en las instituciones democráticas y de una mayor conciencia ciudadana. Porque las encuestas ponen de manifiesto justamente lo contrario: cada año son más los que desconfían de la Justicia que imparten nuestros Tribunales.

La nueva Ley trata de superar esta grave crisis con una medida revolucionaria que modifica nuestra tradicional organización de la Justicia contencioso-administrativa, la creación de los órganos unipersonales, desoyendo críticas de algunos sectores de la doctrina, judicatura y abogacía, y con otras reformas procesales de menor importancia.

Deseamos sinceramente que tales medidas pongan fin o remedien la lamentable situación actual —proyección en este ámbito de la grave crisis de la sociedad— y que su aplicación ponga de manifiesto que estamos equivocados los que desconfiamos de ellas. Esperemos que los procesos se decidan con la rapidez que exige la norma constitucional, por jueces no improvisados, que unan a su independencia la madurez y preparación imprescindibles para enjuiciar la actuación de unas Administraciones cada vez más complejas y arbitrarias.»

(65) Pág. 21.

(66) *La Constitución y la reforma de la Jurisdicción*, cit., págs. 365 y ss. Cfr., también, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción*, cit., I, pág. 63.

