

Presentación

Hoy se palpa una gran sensibilidad social para con los temas de la Justicia. De ahí que frente a las tomas de postura tantas veces unilaterales y parciales, cuando no interesadas o deformadas, se requiera el esfuerzo de ponderación para la búsqueda de propuestas y soluciones sopesadas, críticas y objetivas. Hoy, un capítulo decisivo de la Justicia es el que concierne al control de la Administración Pública, o de las Administraciones Públicas, de los poderes públicos, en general. Una de las modalidades, en efecto, del control de las Administraciones Públicas —y de impresionante entidad en nuestros días— es la que representa, en efecto, el enjuiciamiento que de la juridicidad de los comportamientos administrativos realizan los Tribunales de Justicia, en gran medida a través del orden de lo contencioso-administrativo, aunque no solo. De entre la pluralidad de remedios a la hora de articular el control de las Administraciones Públicas, que analizó con agudeza la doctrina clásica, hoy cobra protagonismo inusual el referente al control jurisdiccional. No será preciso acudir a estadísticas, pues cualquiera que se preocupe por el argumento es bien consciente de las cifras desbordantes. Esta nota está resultando decisiva. Entre otras cosas porque los incrementos de cantidad, en cuanto se superan determinados umbrales, inciden con vigor en la calidad. De modo que, bajo determinadas circunstancias, un salto cuantitativo puede convertirse en un salto cualitativo. No se diga de la trascendencia si las alteraciones experimentadas por el sistema representan una merma de calidad y un deterioro de la funcionalidad. Por vías indirectas y de efectos no queridos, se viene a negar lo que parecía auspiciarse y defenderse. Imagínese lo que podría representar el que al multiplicarse

las actuaciones en aras de lograr una «tutela efectiva» o desde la perspectiva de que «los Tribunales controlen la actuación administrativa», por el mero hecho del incremento desbordado y de la consiguiente falta de adecuación del sistema, se aboque, en cambio, a una tutela menos efectiva o a menos tutela, a un más débil e ineficaz control.

De otra parte y desde otra longitud de onda, se está produciendo, insensiblemente y sin que sea fácil seguir la evolución, un conjunto de alteraciones radicales en orden a cuál sea el papel concreto de las Salas de lo contencioso-administrativo a la hora de controlar a las Administraciones Públicas. El aspecto, sobre todo, del «hasta dónde llegar», el «en qué medida pueda el Tribunal sustituirse a la Administración Pública». Se trata de uno de los puntos capitales en toda la historia del contencioso-administrativo, siempre presente y siempre polémico, y que en el aquí y ahora que nos ocupa se ofrece especialmente liberado de frenos y contenciones, casi siempre implícitos, pero respetados en otros momentos. ¿Hasta dónde llegan los Tribunales? El desencadenamiento de este vector nos sitúa a las claras ante una modalidad de justicia presta a interferir con normalidad el funcionamiento de unos poderes públicos a los que la Constitución configura como vocados a la acción, y a una acción intensa e inexcusable.

Bueno será, por tanto, interrogarse, con afán de sistema, más allá de opciones corporativas o de defensa de posiciones de parte, acerca de cuál ha de ser el quantum de esta interferencia judicial sobre poderes llamados por la Constitución a ejercitar su poder. El de la separación o relaciones entre los poderes resulta así ser tema eterno y de necesaria puesta al día en cuanto se alteren las circunstancias de partida. Pero aflora también aquí otra faceta. Es cierto que se trata de Justicia, de tutela judicial efectiva. Pero en el orden de la organización jurisdiccional y de todo el subsistema procesal hay que hacer serios esfuerzos por librarse de caer en los simplismos unificatorios que de vez en cuando aparecen con gran fuerza entre nosotros como caídos del mundo de los «ovnis». Por supuesto que hay reglas uniformes indiscutibles. Pero reconocido ello sin reservas, diré de inmediato que el sistema procesal de lo criminal difiere radicalmente del de lo laboral o del de lo civil, del mismo modo que todos ellos difieren del de lo contencioso-administrativo. Más aún, frente a un pretendido uniformismo o autonomía de lo procesal frente a las ramas sustantivas a las que debe servir, afirmaré, con energía, que en el ámbito que ahora se trata de estudiar aparece una vivísima unión e interacción entre el derecho administrativo sustantivo y el sistema procesal para controlar a las Administraciones Públicas. Como ha sido tantas veces observado, el quid del derecho administrativo ha dependido en gran medida del sistema procesal de control. Sistema procesal radicalmente diferente, por tanto, del criminal, civil o laboral, sin perjuicio de posibles puntos de contacto o de auspiciables criterios de suplencia para el caso de lagu-

nas. Cualquier estudioso sabe que hoy, por ejemplo, en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se contienen, junto a criterios procesales, reglas decisivas del derecho administrativo.

Se ha estimado conveniente completar este número de «Documentación Administrativa» con una selección de «exposiciones de motivos» de las normas más cualificadas que han contribuido a lo largo de los años a perfilar el universo de lo contencioso-administrativo. Pues bien, tales piezas, magistrales muchas de ellas, si ayudan a la hora de interpretar la funcionalidad del complicado mundo de lo contencioso-administrativo, constituyen además buena muestra del profundo entrelazamiento entre lo sustantivo y lo procedimental. Ojalá, por tanto, los responsables de la innovación legislativa no se dejen seducir por los cantos de sirena de la uniformación indiscriminada de todo lo procedimental, lejos y al margen de la correspondiente rama de lo sustantivo. Simplificar desconociendo la realidad es, sin más, simplismo. Y a la larga, en lugar de facilitar, para lo único que sirve es para complicar las cosas.

Tal ha sido la orientación en cuanto al apéndice. Por lo que se refiere al grueso del presente número, a la vista de los problemas vivos antes referidos, se ha pretendido ofrecer una selección de estudios que incidieran en esos aspectos más conflictivos en lo que se refiere a la amplitud o contenciones de la jurisdicción contencioso-administrativa. Desde las posibles modalidades sucedáneas para buscar la solución de conflictos sin tener que sobrecargar a los órganos judiciales, sobre todo cuando se trate de cuestiones menores, hasta la discusión concreta acerca de la efectiva proyección o contención de los órganos jurisdiccionales. Se ha intentado, por tanto, reunir un elenco de estudios de diferente pulso, orientados por ideas-fuerza diferentes, centrados en torno a los sectores más delicados o controvertidos. Se pretende así ofrecer unas pautas de calidad y de rigor para que puedan ser tenidas en cuenta a la hora de enfrentarse con problemas vivos, de la mayor actualidad y que interesan sobremanera a nuestro incipiente Estado Social y Democrático de Derecho.

Madrid, 29 de junio de 1990

Estudios

