

Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa (Ley 29/1998, de 13 de Julio)

Jesús González Pérez

Dous volumes. Madrid, Civitas, 2003, 2.761 pp.

I. Jesús González Pérez, comentarista tenaz y prolífico de todas nuestras grandes leyes administrativas, afronta en esta ocasión la cuarta edición de sus Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, referidos al texto de 13 de Julio de 1998.

Muy pocos días después de la publicación de esta Ley en el BOE (nº 167, del 14 de Julio) apareció la tercera edición de los ya tradicionales «Comentarios» de González Pérez (las dos anteriores corresponden a la Ley Jurisdiccional de 1956), un prodigio de prontitud, que el autor hizo posible trabajando previamente sobre los primeros anteproyectos y revisándolos luego con especial cuidado. Incluso la doctrina jurisprudencial, que requiere un concienzudo análisis antes de valorar su pertinencia y aplicabilidad tras las reformas legales.

En apenas un año, hubo que hacer dos reimpresiones, agotadas prontamente. Aquí, el autor abrió un compás de espera, antes de afrontar una nueva publicación, para atender a las exigencias legislativas y de otro orden que se iban presentando y que aconsejaban no una mera reimpresión, sino una nueva edición que recogiese todas esas circunstancias y asimilase la experiencia aplicativa de la Ley. El resultado es esta cuarta edición, que aumenta su extensión en unas trescientas páginas y, lo que es más importante, ofrece las opiniones del autor contrastadas ya con las expresadas durante estos tres últimos años por la doctrina y jurisprudencia y corroboradas por ella o, en su caso, matizadas o corregidas.

II. Pero la «motorización», por emplear una expresión ya clásica, de nuestra legislación administrativa es tal que, transcurridos pocos meses, otra vez el profesor González Pérez hubo de ponerse a la tarea y proporcionarnos una Adenda a esta 4ª edición, para recoger en ella la incidencia de la L.O. 19/2003, de 23 de Diciembre (de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y de la Ley 62/2003, de 30 de Diciembre (de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social). Si no fuese por la «desmesura» de la cita, habría que recordar la cínica expresión de Goethe «si hubiera que estudiar todas las leyes, no quedaría tiempo para transgredirlas».

Tan apresurada y paroxística producción legislativa sirve además a González Pérez para criticar este proceder de «incesante modificación» de la normativa reguladora de la justicia administrativa: «cuando todavía los Tribunales no han asimilado una nueva legislación», ésta es objeto de reformas, por lo que «puede decirse que vivimos continuamente en régimen de transitoriedad». Es una mala costumbre muy propia de nuestro Derecho, muchas veces puesta de relieve. Ya el profesor Guaita advertía de ello en 1963, con motivo de la modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en cumplimiento de su disposición final 5ª, que obligaba a promover cada tres años las reformas que la experiencia hiciese conveniente introducir. Una modificación que consideraba inconveniente, ya que la LPA «no estaba necesitada de ninguna puesta al día» y, aunque así fuera –decía Guaita– no creo que ganen mucho las disposiciones legales con un constante manoseo que ni siquiera les da tiempo a fraguar: quizá más que su puesta al día es su antigüedad lo que prestigia las leyes».

III. En el caso que nos ocupa, la Ley Jurisdiccional de 1998, las modificaciones obedecen fundamentalmente, sin perjuicio de algunos cambios introducidos para asegurar la efectividad del principio de igualdad de trato y no discriminación, al propósito de «superar la tremenda e intolerable lentitud de la justicia». El intento es ya antiguo: desde hace años se ha producido un continuo traspaso de competencias de los órganos jurisdiccionales superiores a los inferiores. Como dice literalmente González Pérez, «en la medida en que la modificación no conseguía la finalidad perseguida, un nuevo bloque de competencias pasaban a los órganos judiciales inferiores». Y esto vuelve a ocurrir ahora con la reforma que en la Ley Jurisdiccional introduce la LOPJ, cuyo núcleo central afecta a los artículos 8 y 9, que aumentan las esferas de competencia de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales del ramo.

IV. En su conjunto, la obra ofrece un contenido novedoso en muchos artículos respecto de la anterior edición. En realidad, el propio autor manifiesta que estamos ante «un nueva obra», lo que ocurre de manera obligada por diversas razones, entre ellas de forma destacada a causa de la reforma operada en la LRJ-PAC de 1992 por la Ley 4/1999, de 13 de enero y por la aparición de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, de 7 de enero de 2000, textos legales que sin duda

inciden de manera muy directa en el Contencioso administrativo, tanto en lo que afecta, respectivamente, a la fijación del momento en que, agotada la vía administrativa, queda abierta la procesal para obtener la tutela efectiva frente a las Administraciones públicas como en lo que se refiere a la aplicación supletoria de la LEC a nuestro orden jurisdiccional.

Los comentarios, artículo por artículo, son de la acostumbrada complitud y densidad en la obras de González Pérez. Pudieran citarse en este sentido una infinidad de ejemplos. Entresaco alguno que me ha parecido especialmente relevante. Es el caso del artículo 19, la legitimación en el proceso contencioso-administrativo, muestra paradigmática de lo que a veces se ha llamado «un pequeño libro dentro de otro libro», en que, en casi cien páginas, se tratan con especial minuciosidad todos los temas relativos al interés. Es el caso también del comentario al artículo 25 de la nueva Ley, referido a la materia impugnabile, en el que, a lo largo de más de cuarenta páginas, sobresale la descripción bien significativa de la progresiva extensión del ámbito de lo contencioso-administrativo y la ampliación de garantías ante las diversas situaciones litigiosas, provocadas ya por la Administración ya por los particulares, sin olvidar la esclarecedora síntesis sobre la teoría del acto administrativo y su tipología a efectos procesales. En igual sentido, los comentarios al artículo 28, con acumulación y tratamiento de abundantísima jurisprudencia sobre la enojosa cuestión de la inimpugnabilidad del acto confirmatorio. O el exhaustivo análisis de la pretensión procesal administrativa (artículos 31 y siguientes). O, ya dentro del proceso, el análisis de los plazos de interposición y su determinación, especialmente en los casos de silencio, o el estudio acabado de la prueba (artículos 60 y 61). Se trata de simples ejemplos, que en realidad habría que ampliar a otras muchas cuestiones (pienso en los artículos referentes a la sentencia y los recursos oponibles frente a ella) y lo mismo cabría decir de los comentarios a los artículos 129 y siguientes (medidas cautelares), tema bien querido y generosamente tratado por el autor, que bien podría decirse que constituyen, por su extensión y actualizada exhaustividad, ejemplo de otro libro contenido en uno más amplio y susceptible de autonomizarse de él.

No es, pues, exagerado afirmar que «desde ámbito jurisdiccional hasta las costas» estamos ante el más completo análisis, doctrinal y jurisprudencial, existente en nuestra bibliografía sobre la Ley Jurisdiccional. Un análisis hecho desde la, para González Pérez, irrenunciable perspectiva de la garantía, que sin duda, como él espera, ha de contribuir a «hacer más eficaz la tutela judicial frente a las Administraciones públicas».

V. En la Adenda ahora incorporada a la obra, se estudia, en medio centenar de páginas, la incidencia en el texto de 1998 de las referidas leyes 19/2003 (orgánica) y 62/2003: de la Ley 19/2003, la Disposición Transitoria 10ª (régimen transitorio de los procesos pendientes en las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia), los artículos 2 e) (responsabi-

lidad patrimonial de las Administraciones y contrato de seguros), 8 (nueva extensión de la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo), 9 (competencia de los Juzgados Centrales), 21.1 (legitimación de las entidades aseguradoras; por relación con el artículo 2 e), 37 (pluralidad de recursos con idéntico objeto y tramitación de uno o varios con carácter preferente); y de la Ley 62/2003, los artículos 60 (carga de la prueba en los supuestos de discriminación), 78.1 (delimitación del objeto del procedimiento abreviado), 80.2 (apelación de autos de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales en los supuestos de extensión de efectos de sentencia, de los artículos 110 y 111) y Disposición Adicional 7ª (conocimiento de las cuestiones que se promuevan entre la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. y sus empleados que conserven la condición de funcionarios).

VI. La obra contiene también un amplio apartado de «Formularios». Hasta 76 tipos de escritos se incluyen aquí, comprensivos, aún sin ánimo de exhaustividad, de los muy diversos trámites e incidentes del proceso contencioso-administrativo (en materias como conflictos jurisdiccionales, recusación, acumulación, procedimiento ordinario, terminación anormal del proceso, ejecución de sentencia, recursos, proceso especial de protección de los derechos fundamentales, cuestión de legalidad, medidas cautelares...) que resultan de indudable utilidad para la práctica forense. Siempre en el bien entendido juicio, claramente expresado por el autor, de que tales «fórmulas» no son ni deben ser en absoluto preceptivas, no constituyen un catálogo de formas solemnes e ineludibles, sino que cada operador jurídico, cada profesional, «debe tener su formulario, esto es, su propia manera de entender la forma en que deben manifestarse los actos».

Pablo González Mariñas

*Profesor titular de derecho administrativo
Universidade de Santiago de Compostela*