

en las relaciones jurídicas concretas entre la Administración y el ciudadano, formalizadas mediante un acto administrativo, y no (o no tanto, o en todo caso desde un planteamiento totalmente diferente) en la relación abstracta de sujeción que se traba entre la norma jurídica, legal o reglamentaria, y los ciudadanos afectados por ella. Éste es el camino riguroso por el que Javier GARCÍA LUENGO limita el ámbito de aplicación del principio de protección de la confianza, en la línea de la mejor doctrina alemana, y desde el que se abren, por cierto, no pocos puntos de reflexión y de partida para ulteriores consideraciones. Tal vez haya que replantearse si tienen realmente carácter normativo determinadas disposiciones generales, o cómo se debe proseguir en esta fase del desarrollo del Derecho público el debate permanente sobre las normas-medida, pero me parece claro, y un acierto del libro el haberlo subrayado, que el planteamiento correcto del problema es éste, y no un recurso fácil al principio de protección de la confianza convertido en una inasible cláusula general. La vieja admonición de HEDEMANN se tiene muy presente a lo largo del libro, y sin duda con razón.

Sería posible, y es tentador, continuar repasando otros puntos del libro que dan pie a múltiples reflexiones, pero no pretendo ni resumirlo ni sustituir su lectura. Sí me importa destacar que *El principio de protección de la confianza* es, en suma, como cualquier lector podrá percibir, una gran monografía, que acredita la capacidad de su autor para hacer frente a los retos jurídicos más comprometidos.

Alejandro HUERGO LORA

GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen III. La Justicia administrativa*, Tecnos, Madrid, 2001, 425 págs.

I. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha culminado una em-

presa que comenzaba a antojarse inasequible: la sustitución de la Ley rituaría de 27 de diciembre de 1956. Un texto legal cuya aprobación se produjo en ese segundo lustro *largo* de la década de los cincuenta que —contemplado desde la sola perspectiva del desarrollo y asentamiento del Derecho administrativo— bien pudiera merecer el calificativo de *prodigioso*, y que fue un auténtico eje en la conformación de lo que el propio GARRIDO FALLA ha denominado el *Estado administrativo de Derecho*. Original paradoja que arroja luz, con singular precisión, sobre los claroscuros del control de la acción pública en la última etapa del franquismo.

La arquitectura del texto legal resistió mal que bien el embate que representó la entrada en vigor de la Constitución de 1978. La cabal interpretación de las normas constitucionales llevada a efecto por la doctrina científica y por la jurisprudencia —con el destacado protagonismo, que forzoso resulta recordar en este país colmado de «juguetes rotos», del Tribunal Constitucional— permitió salvar algunas de las limitaciones e insuficiencias que aquejaban a la LJCA de 1956 y que pesaban, sin excepciones reseñables, sobre las espaldas del ciudadano.

Pues bien, parece razonable pensar que la perdurabilidad de la LJCA de 1956 se explica en buena medida por ser, en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, «universalmente apreciada por los motivos en los que se inspira y por la excelencia de su técnica». Sin que, claro es, debamos descartar las reticencias de los sucesivos Gobiernos a la hora de afrontar la modificación de un texto legal plagado de privilegios y prerrogativas procesales para la Administración que se entreveraban con silencios que se traducían, por mor de la vigencia del principio de legalidad procesal, en insuficiencias y limitaciones en el control de aquélla.

II. Sentado esto, parece oportuno consignar que la nueva LJCA no se distingue por su originalidad. Desde esta perspectiva, la Ley 29/1998 no resiste la comparación con su antecesora de 1956, cuyo afán innovador no es preciso recordar.

En primer lugar, desde la perspectiva orgánica, la principal transformación conocida por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a partir de la entrada en vigor de la meritada Ley, la creación de los órganos unipersonales, trae causa de lo previsto en el artículo 90 LOPJ; sin que en este punto quepa afirmar que la introducción de los Juzgados centrales modifique en lo sustancial el diseño general de la planta judicial. Pues bien, al afrontar la puesta en marcha de las previsiones orgánicas de la LOPJ, el legislador de 1998 ha querido extremar la cautela. Así lo reconoce expresamente en el apartado III de la Exposición de Motivos de la nueva LJCA, donde además puede percibirse un cierto desapego respecto de la medida en cuestión. Tal parece ser el sentido de la alusión a la «división de opiniones» con que fue recibida la decisión adoptada en su día por la LOPJ, o la justificación de su concreción porque «la Jurisdicción Contencioso-administrativa se enfrenta a un gravísimo problema por la avalancha creciente de recursos», «parecía imprescindible descongestionar a los Tribunales de lo Contencioso-administrativo de un buen número de asuntos», o, en fin, porque «de esta manera es posible aportar remedio a la saturación que soportan los Tribunales Superiores de Justicia».

Que ese desapego encubra la desconfianza hacia los nuevos órganos no es una hipótesis que deba descartarse, pero tampoco conviene sobrevalorarla. En definitiva, serán los propios Juzgados quienes, con su actuar, habrán de aportar razones para enjuiciar el acierto de su creación.

En todo caso, en la formulación de ese juicio hay algunos aspectos que acaso deban ser tomados en consideración. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que la colegialidad es en nuestro sistema de justicia administrativa una regla de organización más que de actuación; hasta el punto de que la deliberación de los asuntos tiende a reducirse a una mera dación de cuentas del Magistrado ponente, sin que circulen las ponencias ni, consiguientemente, éstas sean objeto de discusión. Tampoco vendrá perder de vista que una de las

claves del correcto funcionamiento de una jurisdicción especializada reside justamente en la especialización de sus servidores; lo que no necesariamente se garantiza con el actual sistema de provisión de puestos de Magistrados entre quienes carecen, a veces, de una sólida formación en Derecho público. Por otro lado, parece posible aventurar que el establecimiento de Juzgados de lo contencioso-administrativo en todas las capitales de provincia conllevará un notable incremento de las demandas de prestación de la tutela judicial frente a la Administración. Sabido es que numerosas actuaciones —u omisiones— de la Administración, en particular de la local, que antes no eran impugnadas en vía contenciosa porque ello representaba para los ciudadanos la carga —singularmente onerosa— de acudir a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, lo están siendo ya gracias a la mayor proximidad de los nuevos órganos. Que éstos puedan seguir satisfaciendo las pretensiones de justicia dependerá en buena medida de una adaptación de la planta judicial a las necesidades crecientes de los ciudadanos. Finalmente, acaso proceda apuntar que la tendencia a resolver los problemas de saturación de la Administración de Justicia incidiendo sobre la *oferta* —esto es, sobre la prestación del servicio— parece haber llegado al límite, por lo que quizá pudiera pensarse en encararlos desde el lado de la *demanda*, lo que en este caso requiere apurar los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos.

Un segundo ámbito en el que se refleja el continuismo de la nueva LJCA es el relativo al sistema de recursos. Aquí se observa la mixtura del modelo originario de la LJCA de 1956 con la reforma introducida en éste por la Ley 10/1992. El resultado es un sistema de doble instancia que podría calificarse de impropio y asimétrico. Impropio porque son legión los asuntos que se resuelven en única instancia por mor de la limitación de los remedios procesales por razón de la materia o de la cuantía. Asimétrico porque en tanto las resoluciones dictadas por los Juzgados susceptibles de apelación se someten, en coherencia con esta vía impugnatoria, a un recurso ordinario, las

pronunciadas por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia únicamente pueden revisarse mediante recursos extraordinarios como son los de casación y casación para la unificación de doctrina. El sistema se completa con un recurso excepcional sin incidencia sobre la fuerza de cosa juzgada y que sirve exclusivamente a un fin nomofiláctico, la casación en interés de ley.

A mayor abundamiento, se da la paradoja de que ciertas resoluciones, en especial de los Juzgados, no son susceptibles de ningún recurso en el seno del propio orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pero pueden ser combatidas mediante el recurso de amparo constitucional. En efecto, no deja de resultar paradójico que la descongestión de los órganos judiciales pase por la saturación del intérprete supremo de la Constitución, que se ve obligado así a dar respuesta a una plétora de nuevos recursos (la puesta en marcha de los Juzgados de lo contencioso ha supuesto un incremento más que apreciable en el número de asuntos ingresados en el Tribunal Constitucional, como fácilmente se infiere de las estadísticas que publica este órgano), lo que representa una pérdida de energías que en buena lógica debieran dedicarse a aquellos asuntos en los que el Alto Tribunal goza de monopolio y plenitud de jurisdicción, es decir, los asuntos de la competencia del Pleno.

El llamado procedimiento abreviado representa así la innovación más destacable de la Ley 29/1998. Junto con la ya reseñada creación de los Juzgados, este proceso es la principal medida dispuesta por el legislador para dotar de celeridad al actuar de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ciertamente, el ámbito objetivo del nuevo proceso invita a pensar que será el cauce por el que discurra la mayoría de los recursos ante los Juzgados. Supuesto esto, la evitación de las dilaciones en su tramitación dependerá en buena medida, como ha puesto de manifiesto BORRAJO INIESTA, del adecuado funcionamiento de las oficinas judiciales.

III. Tras lo dicho, parece innecesario recordar que el adecuado diseño de la fiscalización jurisdiccional de la acción

administrativa reviste una relevancia incontestable no solamente para la garantía de los derechos, a cuya esencia misma pertenece su exigibilidad, sino también para la satisfacción de las exigencias de plenitud de las reglas y principios constitucionales que han de informar aquélla. Consecuentemente, abstracción hecha de su originalidad, la aprobación de una nueva LJCA representa, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, el inicio de una nueva etapa en nuestro Derecho administrativo.

Para recorrer con provecho esa etapa disponemos ya de útiles pertrechos, que se ven incrementados con la aparición del libro que ahora se analiza, el tercer volumen de una de las obras de referencia en el panorama del Derecho administrativo español, el *Tratado de Derecho Administrativo* de Fernando GARRIDO FALLA, quien en esta ocasión ha contado con la colaboración de dos buenos conocedores de la justicia administrativa, como son Alberto PALOMAR OLMEDA y Herminio LOSADA GONZÁLEZ. Según se anuncia en el prólogo, con este volumen se persigue a un tiempo *completar* el Tratado, ofreciendo al lector una *obra independiente*, lo que facilita su manejo y comprensión autónoma.

El libro se divide en tres grandes títulos: «Principios comunes a los diferentes medios de impugnación», «Recursos administrativos» y «La jurisdicción contencioso-administrativa». Los dos primeros, ahora pertinentemente revisados, ya integraron el volumen III, de 1963, en tanto el tercero se dedica al estudio de la justicia administrativa resultante de la entrada en vigor de la Ley 29/1998.

Pues bien, conviene dejar constancia desde ya de que el contenido de la obra no responde enteramente al plan que se anuncia en las páginas 28 y 29. Allí queda dicho que se van a examinar tres tipos de recursos: administrativos, administrativos *jurisdiccionales* y contencioso-administrativos. Sin embargo, lo cierto es que esos denominados recursos administrativos *jurisdiccionales*, expresión cuando menos polémica si paramos mientes en que lo jurisdiccional implica la ajenidad de la instancia resolutoria, no son objeto de estudio en este libro.

De tal suerte que la terminación del Tratado sigue siendo tarea pendiente para una nueva edición del tercer volumen.

Con independencia de esta ausencia, por lo demás sin incidencia en la comprensión y manejo de la obra, merece destacarse la rigurosidad del tratamiento de los recursos administrativos (Capítulo II del Título II), así como el exhaustivo análisis de la extensión competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (págs. 112 a 132). El lector apreciará igualmente el encomiable tratamiento de la jurisprudencia constitucional relativa a las garantías procesales del contencioso. En particular, son de reseñar la exposición de la doctrina constitucional, efectuada en el Capítulo V, «Procedimiento contencioso-administrativo en primera o única instancia», del Título III, acerca del emplazamiento de los codemandados, garantía de la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial (art. 24.1 CE) y la evitación de las resoluciones judiciales dictadas *inaudita parte* (págs. 187 y 188); del derecho a la prueba proclamado por el artículo 24.2 CE (sintetizada con precisión en las págs. 217 a 227) o, en fin, la atinente a las sentencias, esto es, forma, motivación, congruencia, instrucción de recursos, aclaración y contenido (págs. 239 a 250).

No menos positiva es la valoración que merece el estudio de los procedimientos especiales en el Capítulo VII, también del Título III. Junto con los regulados en la Ley 29/1998, proceso de lesividad, interadministrativo, para la protección de los derechos fundamentales, cuestión de ilegalidad y para los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de Corporaciones o Entidades públicas, se examinan los procesos contencioso-electoral y ante la jurisdicción contable, normados extramuros de dicho cuerpo legal. Así como del análisis de los problemas suscitados en relación con la ejecución de sentencias (Capítulo IX del Título III) y con las medidas cautelares (al incidente se dedica íntegro el Capítulo X del mismo Título).

Para concluir esta selección —pues ha de descartarse *de plano* su exhaustividad— de las principales partidas del activo de la obra, quisiera hacer mención de la precisa incorporación de algunas

previsiones de la nueva LEC. Es el caso de la compleja y problemática regulación del lugar de presentación de escritos del artículo 135, o de la audiencia al rebelde y su no menos problemática aplicación al proceso contencioso-administrativo.

Supuesto que todo activo ha de tener como contrapartida su pasivo, los conceptos que lo integran han de buscarse, en esta ocasión, en aquellos apartados del libro que responden a una contemplación *aislada* de la LJCA. A este respecto, cabe señalar que algunas de las principales transformaciones que ha conocido el proceso contencioso-administrativo son el resultado de la aplicación de instituciones creadas extramuros de dicho texto legal. Piénsese, sin ir más lejos, en la incidencia de la regulación de la prueba contenida en la nueva LEC.

Por esta razón se echa en falta el tratamiento de algunas cuestiones que, si bien no encuentran tratamiento en la LJCA, son de indudable aplicación al proceso contencioso-administrativo, cuya imagen contribuyen a perfilar. Es el caso, por citar sólo dos ejemplos, del papel protagonista que las diligencias de ordenación asumen en el impulso del proceso, así como de su impugnabilidad, o del incidente extraordinario de nulidad de actuaciones regulado por el artículo 240.3 LOPJ, respecto del cual la nueva LEC anticipa modificaciones de hondo calado, y que no es objeto de estudio entre los remedios procesales contra las resoluciones judiciales firmes. En otro orden de cosas, se aprecia que en el examen de los principios de la justicia administrativa (págs. 18 a 20) únicamente se hace referencia al principio de legalidad de la Administración, pero no al correlativo del juez.

Ni que decir tiene que estas ausencias no empañan ni un ápice la calidad de una obra cuyo manejo resulta sencillamente imprescindible para cuantos se interesen por el estado actual de nuestra justicia administrativa. Por concluir con el símil que he venido manejando, resulta inconcuso que el balance no cuadra porque las partidas del activo superan con creces a las del pasivo.

Luis POMED SÁNCHEZ