

# Los defectos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa\*

Diego Fierro Rodríguez

Todos conocen que las Administraciones Públicas realizan numerosas actuaciones que inciden de forma relevante en la vida diaria de los ciudadanos, lo que implica que dichos actos formen una parte importante en el desarrollo de las actividades sociales y económicas que suelen practicarse con habitualidad. Este hecho provoca que la actividad administrativa se haya convertido en algo trascendental desde diversas perspectivas.

Las Administraciones Públicas tienen potestades y privilegios que deben emplear para lograr sus objetivos conforme al art. 103.1 de la Constitución Española, que dice que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”, debiendo hacerse referencia al Preámbulo de la Norma Fundamental española, que indica que la Nación española tiene la voluntad de “Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”. Sin embargo, pueden existir situaciones en las que los entes públicos no respeten la legalidad y realicen actos contrarios a la normativa.

El art. 106.1 de la Constitución Española señala que “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”, siendo necesario poner este precepto en relación directa con el art. 24.1 de la misma norma, que establece que “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”. Esta idea sirve para entender cual es la razón por la que la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 dice que “La Jurisdicción Contencioso-administrativa es una pieza capital de nuestro Estado de Derecho”, que debe tener como objetivo garantizar que las Administraciones Públicas actúen según el ordenamiento jurídico para servir a los intereses generales, respetando los principios de buena fe y de confianza legítima conforme a lo indicado en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz destaca en “Jurisdicción Contencioso-Administrativa, derechos fundamentales y principios rectores de la política económica y social” (que está disponible [aquí](#)) que “las técnicas jurídicas de control de la discrecionalidad, cuya máxima expresión es la determinación del interés general, deben proyectarse acerca de si la Administración opera bajo el imperio del interés general concreto que preside esa actuación”, no siendo posible que el Poder Judicial pueda sustituir la voluntad de la Administración

---

\* Este [trabajo](#) fue publicado el 31 de mayo de 2014 en [El Jurista](#).

Pública.

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que se encuentra regulada en la Ley 29/1998, está constituida por aquellos órganos jurisdiccionales competentes para resolver los litigios planteados, principalmente, entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado como debe suceder en un Estado social y democrático de Derecho.

Existen diversos problemas:

1. Son llamativos los comportamientos tendentes a la judicialización de todo conflicto existente entre el ciudadano y una Administración Pública. Los sujetos de naturaleza privada desean acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre que es posible y que el coste económico lo permite, para resolver los problemas que surgen con las Administraciones, que cada día realizan más actuaciones que inciden en el desarrollo de las actividades de la ciudadanía. Es por ello que no es extraño que la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 afirme que “Concebida en origen como jurisdicción especializada en la resolución de un limitado número de conflictos jurídicos, ha sufrido hasta la saturación el extraordinario incremento de la litigiosidad entre ciudadanos y Administraciones y de éstas entre sí que se ha producido en los últimos tiempos”.
2. Parte del problema de la judicialización se debe al gran número de conflictos que existen entre los ciudadanos y los entes públicos es la desconfianza de la que son objeto los mecanismos de control interno de las Administraciones Públicas.
3. En la actualidad es frecuente, desgraciadamente, observar la existencia de procesos contencioso-administrativos que se prolongan durante años, produciendo perjuicios a los ciudadanos que son parte en los mismos, lo cual es algo inaceptable por atentar contra el derecho a la tutela judicial efectiva y contra la seguridad jurídica. Eso es una consecuencia directa del hecho de que la Jurisdicción que controla la actividad administrativa, que no tiene a su disposición los medios materiales que debiera tener, se encuentre saturada por la gran cantidad de asuntos que llegan a sus manos.
4. La litigación en masa, que suele ser fruto de numerosos recursos contencioso-administrativos interpuestos contra un acto o una disposición administrativa que afecta a una generalidad de personas, colapsa en muchos casos a determinados órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.
5. La falta de formación especializada de los jueces de lo contencioso-administrativa es patente en muchas situaciones y puede provocar retrasos en aquellos procesos cuyo objeto presente una complejidad técnica bastante grande. Este problema se produce en una extensa cantidad de casos debido a la complejidad que caracteriza al ordenamiento jurídico español, en el que hay numerosas normas de naturaleza administrativa creadas por el Parlamento nacional, por los

Parlamentos autonómicos, por el Gobierno nacional y por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

6. Otro de los problemas que se plantea es el de la ejecución de las resoluciones judiciales que dictan los Juzgados y Tribunales contencioso-administrativos, que en muchas ocasiones no es eficiente por el transcurso del tiempo desde que se inicia el proceso hasta que se dicta una sentencia firme. Al hablar de este tema resulta necesario tener presente que el Auto del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1990 establece que “El derecho de toda persona a la tutela efectiva de los Tribunales, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, integra no sólo el derecho a la obtención de una sentencia firme, sino también a que sea llevado a efecto lo decretado en la indicada resolución, exigencia ejecutiva categóricamente afirmada en el art. 118 de la Norma Fundamental española”.

La situación que sufren los ciudadanos por el desarrollo de las actuaciones de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos existe desde hace mucho tiempo, pero lo único que puede percibirse es que no se están realizando grandes esfuerzos por corregir los defectos estructurales que afectan a un orden jurisdiccional que es de vital importancia para el Estado de Derecho, lo cual puede deberse a falta de interés, ya que se han planteado diversas propuestas cuya aplicación podría resultar satisfactoria para la ciudadanía. Entre las soluciones posibles destacan las presentadas por José Luis Meilán Gil en “La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Constitución Española de 1978” (que está disponible [aquí](#)), José Luis González-Montes Sánchez en “El Estado actual de la Justicia administrativa: Problemas y soluciones” (que está disponible [aquí](#)), Diego Córdoba Castroverde en “Situación de la jurisdicción contencioso-administrativa: propuestas de futuro” (que está disponible [aquí](#)) y Francisco García Gómez de Mercado en “Efectividad de las sentencias en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” (que está disponible [aquí](#)). También resaltan las ideas de María Concepción García Vicario en “La mediación como sistema alternativo y complementario de resolución de conflictos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” (que está disponible [aquí](#)), Marta García Pérez en “El objeto del proceso contencioso-administrativo” (que está disponible [aquí](#)) e Isaac Ibáñez García, que habla del Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en su artículo titulado “Eficiencia en lo contencioso-administrativo” (que está disponible [aquí](#)).

Algunos de los posibles remedios de los problemas jurisdiccionales contencioso-administrativos son:

1. El suministro de más medios personales y materiales a los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Además, sería adecuado que se crearan nuevos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en el ámbito de las relaciones con los entes públicos.
2. Debe destacarse que la mejora de los mecanismos de control internos de las Administraciones Públicas es algo que ayudaría a la

descongestión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que reduciría la cantidad de procesos.

3. La aplicación de la resolución extrajudicial de conflictos entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas. El art. 107.2 de la Ley 30/1992 señala en su primer párrafo que “Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo”. Esta posibilidad es bastante atractiva y parece bastante útil para todas aquellas materias en las que cabe la disposición por parte de los entes públicos.
4. La mejora de los mecanismos de litigiosidad en masa para garantizar la inexistencia de múltiples procesos en los que se estudien las cuestiones derivadas de un mismo acto o disposición administrativa. Hay dos instrumentos legales para frenar las consecuencias negativas de la litigiosidad en masa:

a) La extensión de los efectos de una sentencia firme a otros interesados que se encuentren en la misma situación jurídica que los favorecidos por la resolución judicial. Se encuentra recogido en el art. 110 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

b) El denominado “procedimiento testigo”, que se encuentra regulado en los arts. 37.2 y 111 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El art. 37.2 de la Ley 29/1998 indica que “Cuando ante un Juez o Tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional, si no se hubiesen acumulado, deberá tramitar uno o varios con carácter preferente previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros”, siendo necesario destacar que el art. 111 de la misma norma dice que “Cuando se hubiere acordado suspender la tramitación de uno o más recursos con arreglo a lo previsto en el artículo 37.2, una vez declarada la firmeza de la sentencia dictada en el pleito que se hubiere tramitado con carácter preferente, el Secretario judicial requerirá a los recurrentes afectados por la suspensión para que en el plazo de cinco días interesen la extensión de los efectos de la sentencia o la continuación del pleito suspendido, o bien manifiesten si desisten del recurso”.

Como señala Diego Córdoba Castroverde en “Dificultades y problemas que plantea en la actualidad la extensión de efectos de las sentencias en el orden contencioso-administrativo” (que está disponible [aquí](#)), las expectativas que había sobre los dos mecanismos no se han visto satisfechas con el transcurso del tiempo por la existencia de diversos elementos.

5. La especialización de los jueces en las materias propias del Derecho Administrativo. Esto ayudaría a que la labor de los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo sea más eficiente, ya que los jueces y magistrados no sufrirían los problemas que conllevan la gran cantidad de normas y las numerosas materias que se ubican en el Derecho Administrativo.
6. El aumento de la utilización de las medidas cautelares por parte de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos ayudarían a garantizar, siempre que concurren los presupuestos necesarios, la eficacia de la ejecución de la sentencia que le otorgue la razón al ciudadano.

Estas posibles soluciones, desgraciadamente, no se han aplicado de forma efectiva, ya que no se han producido reformas legislativas desde 1998 que hayan sido útiles para sanear los males del control judicial de la actividad administrativa, lo cual es muy curioso si se acude a la Exposición de Motivos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que señala que “Bien es verdad que lograr una justicia ágil y de calidad no depende solamente de una reforma legal”.

Debe pensarse en una idea bastante importante. Si el control judicial de la actividad administrativa no es eficiente ni eficaz, los entes públicos pueden sentirse tentados de actuar al margen de la legalidad en determinados casos.

Es necesario que se aborden las reformas legales que sirvan para propiciar una verdadera resolución de los males que afectan a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero también deben realizarse reformas estructurales más relacionadas con la organización y los recursos del orden jurisdiccional que controla la actividad administrativa siguiendo las diversas propuestas existentes. En el momento en el que se consiga desarrollar el correcto funcionamiento de los Juzgados y Tribunales contencioso-administrativos se habrá dado un gran paso para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. De este modo se podrá reforzar el Estado de Derecho.