

LA REFORMA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

(El Decreto-ley de 22 de abril de 1955)

SUMARIO: I. Necesidad y alcance de la reforma.—II. Composición de las Salas 3.ª y 4.ª del Tribunal Supremo.—III. Reformas en el procedimiento.

I.—NECESIDAD Y ALCANCE DE LA REFORMA.

A. «Una justicia que tarda en administrarse cinco años no es más que una caricatura de la Justicia.» Con estas palabras justificaba la doctrina francesa (1) la reforma de su sistema contencioso llevada a cabo por los Decretos de 1953, que entró en vigor el 1.º de enero de 1954 (2). La propia exposición de motivos del Decreto básico de la reforma, el de 30 de septiembre de 1953, refiriéndose al excesivo número de asuntos cuyo conocimiento correspondía al Consejo de Estado, decía que «al obligarle a dictar sus decisiones después de una larga demora... le hacía perder mucha eficacia y podía conducir a veces a una denegación de justicia» (3).

En España la situación no ofrece perspectivas más halagüeñas. Por el contrario, no es arriesgado afirmar que la demora que sufre la tramitación de los procesos administrativos de que conocen las Salas 3.ª y 4.ª de nuestro Tribunal Supremo reviste caracteres más alarmantes que las que ofrecía el contencioso francés. De aquí la insistencia con que la doctrina venía exigiendo una reforma de la legislación vigente que remediara en lo posible aquella situación (4).

(1) En este sentido, ODENT, *Contentieux administratif*, París, 1954, pág. 265.

(2) Una visión de conjunto de la reforma, con amplia referencia a la numerosa bibliografía sobre la materia, en mi trabajo *Consideraciones sobre el contencioso francés*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 15, págs. 11 y ss.

(3) Cfr. art. cit. en nota anterior, pág. 22.

(4) Por nuestra parte, así lo defendimos en *La reforma de la Ley de lo contencioso*.

B. El Gobierno no ha permanecido sordo a esta opinión unánime, y, aun cuando está en vías de realización una reforma total de nuestro «contencioso-administrativo», no ha esperado a que tal reforma se lleve a efecto. Y por Decreto-ley de 22 de abril de 1955 ha tratado de remediar aquella triste situación. Su exposición de motivos no puede ser más expresiva. En ella se dice: «El aumento progresivo del número de asuntos que ingresan en las distintas Salas del T. S. determina en alguna de ellas, no obstante el esfuerzo realizado por los Magistrados que las constituyen, evidente retraso en la resolución de los recursos, que es necesario remediar. Para ello se hace preciso incrementar, con la debida moderación, el número de Magistrados adscritos a las Salas Primera, Tercera y Cuarta, en las que es más notoria su conveniencia. Esta mejor dotación permitirá, además, constituir Secciones en las mencionadas Salas, siguiendo la pauta marcada en las Leyes de 23 de diciembre de 1948 y 20 de diciembre de 1952, con lo que podrá lograrse un aumento efectivo en el rendimiento de trabajo de las mismas, sin perjuicio de la unidad jurisprudencial y, en definitiva, la normalización del servicio. A este fin contribuirá también la medida de sustitución de la vista por las alegaciones escritas de las partes que este Decreto-ley introduce en las apelaciones contencioso-administrativas y en los recursos de casación que las Leyes de 30 de marzo y 16 de diciembre de 1954 estiman que por su cuantía no deben llegar al T. S. y que por el trámite procesal en que se hallaban a su promulgación se les dió acceso excepcional al mismo» (5).

C. De la exposición de motivos transcrita se desprende que la razón de ser de la nueva disposición no es otra que remediar el retraso sufrido en la tramitación de los procesos administrativos. No se trata de remediar el problema de la falta de idoneidad del personal de los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ni aquellos otros que el sistema actual tiene planteados. Únicamente se ha buscado la rapidez en la tramitación. Y ello se intenta lograr con medidas de diversa índole:

1) Por un lado, aumentando el número de Magistrados de cada una de las Salas, a fin de que éstas puedan funcionar en Secciones. Correlativo a este aumento del personal del órgano jurisdiccional, se ha aumentado también el número de Fiscales de las Salas respectivas.

2) Pero la reforma ha ido a más. No se limita a una reforma orgánica. Reforma también el procedimiento, con objeto de simplificar trá-

cioso-administrativo, conferencia pronunciada en la Academia de Jurisprudencia y Legislación, recogida en nuestro libro *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, Madrid, 1954, págs. 55 y ss.

(5) Sobre la Ley de 30 de marzo de 1954, vid. nuestro trabajo *La cuantía de la pretensión procesal administrativa*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 15, páginas 275-277.

mites y lograr que se llegue a la decisión de los asuntos pendientes en el menor plazo posible.

II.—COMPOSICIÓN DE LAS SALAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO.

A. Número de Magistrados.

1. El artículo 1.º del Decreto-ley de 22 de abril aumenta en tres Magistrados la plantilla de cada una de las Salas tercera y cuarta. Por tanto, con arreglo al mismo, dichas Salas quedarán constituidas así:

- Tercerā : De lo contencioso-administrativo, por un Presidente y diez Magistrados.
- Cuarta : De lo contencioso-administrativo, por un Presidente y diez Magistrados.

Si esta disposición logrará el efecto deseado, dependerá del número de asuntos en tramitación. En principio, sí parece suficiente el aumento de las plantillas respectivas. Es de suponer que el Ministerio de Justicia, al preparar el Decreto-ley de que damos noticia, habrá tenido en cuenta las estadísticas y el número de asuntos que con el número de Magistrados previstos en la legislación anterior podían despacharse en un año, a fin de adoptar las disposiciones oportunas.

2. Al haberse modificado el número de Magistrados, se planteaba el problema de la proporción que debía haber entre los de procedencia administrativa y los de procedencia judicial. El último párrafo del artículo 1.º del Decreto-ley de 22 de abril dice: «De los diez Magistrados de cada una de las Salas de lo contencioso-administrativo, seis serán de procedencia judicial y cuatro administrativa.» En la legislación anterior, según el artículo 12, párrafo primero, del texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1952, la proporción era la siguiente: tres de procedencia administrativa, cuatro de procedencia judicial. Es decir, con la última modificación se observa que ha aumentado proporcionalmente el número de Magistrados procedentes de la carrera judicial. ¿Es acertada esta medida?

En la Ley de lo contencioso de 1888 se decía que de los once miembros del Tribunal de lo contencioso-administrativo (art. 12), tres de las plazas podría el Gobierno «proveerlas en personas que reúnan las mismas condiciones que para ser Magistrado del Tribunal Supremo exijan las leyes sobre organización del Poder judicial» (art. 13, párrafo cuarto). En el texto reformado de 1894 se redujo el número de miembros del Tribu-

nal a Presidente y siete Consejeros, pero subsistió el número tres Magistrados en la misma forma que en el artículo 13, párrafo cuarto del texto de 1888.

Es le sobra sabido que con la Ley de 5 de abril de 1904, que encuadró la jurisdicción contencioso-administrativa en el Tribunal Supremo, aun cuando subsistió el sistema mixto o armónico que había ideado SANTAMARÍA DE PAREDES, cambió las proporciones: «la mayoría de los magistrados —dice ALCALÁ-ZAMORA— saldrían de la carrera judicial; pero una minoría, cercana a la mitad, no sólo podría, sino que debería proceder de las administrativas» (6). Desde aquella fecha se ha observado una tendencia a aumentar aún más la proporción de Magistrados procedentes de la carrera judicial, tendencia que culmina en el Decreto-ley comentado. Con ello parece desvirtuarse el sistema que, bueno o malo, todavía sigue vigente en España, y que trató de armonizar las tendencias judicialista y administrativa que parecían irreductibles al preparar la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888. En otras ocasiones hemos censurado el sistema (7). Parece conveniente su reforma radical. Pero mientras siga vigente no hay razón alguna para convertir poco menos que en judicial un sistema que empezó siendo mixto o armónico.

B. *Funcionamiento*.—Pero la reforma no se ha limitado a aumentar el número de Magistrados de cada Sala. Ha regulado con bastante detalle el régimen de Secciones en los artículos 3.º y 4.º, dignos de todo elogio. Con arreglo a los mismos, las Salas tercera y cuarta se constituirán en Secciones, «de las que dos, por lo menos, actuarán simultáneamente para el despacho, vista (cuando proceda) y fallo de los asuntos atribuidos a su competencia». El régimen de las Secciones es el siguiente:

1. «El Presidente de la Sala lo será de todas y de cada una de las Secciones, pudiendo actuar en la que estime conveniente en cada caso. Sin perjuicio de ello, dada la actuación simultánea de Secciones que se establece, cuando aquél no asista, éstas serán presididas por el Magistrado más antiguo de los que las compongan» (art. 3.º, párrafo segun-

(6) *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, pág. 85. En dicha Ley de 5 de abril de 1904 (art. adicional 1.º) se decía que, de los 7 Magistrados (un Presidente y 6 Magistrados), 3 procederían de la carrera administrativa. Cfr. CABALLERO, *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, tomo III, págs. 560 y ss. Con arreglo al Decreto-ley comentado, cuando el Presidente de Sala sea de procedencia administrativa, se mantiene la proporción anterior, pues de 11 Magistrados (incluido el Presidente), 5 serán de procedencia administrativa; pero en los demás casos, la proporción se rompe.

(7) Cfr. ob. cit. en nota 4.

do). Los Magistrados de cada Sala podrán turnarse indistintamente en las Secciones que dentro de ella se formen (art. 3.º, párrafo cuarto).

2. La composición de cada Sección será :

a) Regla general : Presidente y cuatro Magistrados (art. 3.º, párrafo tercero).

b) Regla especial : Presidente y dos Magistrados, «en los recursos de que conozcan en última instancia, que se produzcan :

— en asuntos de personal.

— contra acuerdos o resoluciones de organismos o autoridades de la Administración central, excepto los que tratan de impugnar órdenes o resoluciones de los Ministros de los respectivos Departamentos ministeriales, acuerdos del Tribunal económico-administrativo central o fallos del Tribunal Superior de Contrabando y Defraudación (art. 4.º).

C. *Ministerio fiscal*.—Por último, entre las reformas orgánicas hay que destacar la ampliación de la plantilla de Abogados fiscales de las Salas de lo contencioso-administrativo. El artículo 2.º del Decreto-ley de 22 de abril de 1955 dice : «Se crean dos plazas más de Fiscales de término, que se adscribirán a la plantilla de Abogados fiscales de las Salas tercera y cuarta del Tribunal Supremo, uno de los cuales procederá de la carrera fiscal y el otro del Cuerpo de Abogados del Estado.»

III.—REFORMAS EN EL PROCEDIMIENTO.

Una tendencia bastante acusada de nuestra legislación procesal administrativa ha sido la de ir eliminando el trámite de vista, sustituyéndole por una alegación escrita. El Decreto-ley, siguiendo esta dirección —que estimamos sumamente acertada—, en su artículo 6.º dispone : «En las apelaciones ordinarias producidas ante las Salas tercera y cuarta del Tribunal Supremo en los recursos contencioso-administrativos que afectan a asuntos cuya cuantía exceda de 20.000 pesetas y no sobrepase las 80.000 pesetas, y que por lo dispuesto en la disposición transitoria de la Ley de 30 de marzo de 1954 tengan acceso a dichas Salas (8), la vista será sustituida por una alegación escrita que deberán formular las partes en el trámite y término para instrucción preceptuados en el párrafo se-

(8) Un estudio de las normas transitorias sobre el proceso administrativo, con referencia a la jurisprudencia y, en especial, a la Ley que se cita en el texto, en GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1955, I, págs. 156-160.

gundo del artículo 82 del texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952, y si dicho trámite de instrucción se hubiera ya producido, y la apelación estuviese pendiente de señalamiento de día para la vista, la Sala acordará que la nota con las actuaciones y expediente administrativo pasen por su orden a cada una de las partes, con el fin de que formulen sus alegaciones por escrito, por término igual al establecido y concedido anteriormente para instrucción.»

JESÚS GONZALEZ PEREZ

Registrador de la Propiedad.