

**ALGUNOS INCONVENIENTES DE LA PROTECCIÓN
JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES EN VÍA ORDINARIA,
AL AMPARO DE LA NUEVA REGULACIÓN
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

SILVIA MARÍA GARCÍA FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. ¿INUTILIDAD ACTUAL DEL MANTENIMIENTO DE LA DOBLE VÍA DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES?: 1. Ventajas de un antiguo, transitorio, pero definido procedimiento especial-perjuicios derivados de un naciente, definitivo, pero indeterminado procedimiento. 2. Pistas constitucionales acerca de la naturaleza especial u ordinaria del nuevo procedimiento y de la simultaneidad de la doble vía.— III. LA ELIMINACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO, COMO MEDIDA CAUTELAR DE PRIMER ORDEN.— IV. CONCLUSIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

No puede cuanto menos sorprendernos que aún hoy, tras 23 años de desarrollo constitucional, sigamos sin contar con la cobertura jurídica necesaria que ampare la protección de nuestros derechos más fundamentales.

De nada sirve la preeminencia que éstos ocupan a nivel interno, traducida en un reforzamiento jurisdiccional que clama la intervención subsidiaria de aquél Tribunal, obra constitucional, previsto exclusivamente para su salvaguarda, o exigua resulta esa proyección internacional, que los convierte en únicos derechos dignos de una trifásica protección judicial, conseguida tras la creación de un Tribunal Europeo que no conoce fronteras nacionales en este localizado sector, o cuyas universales interpretaciones se insertan a modo de "niveles mínimos de protección" en nuestro ordenamiento interno⁽¹⁾.

(1) En base a ellos, PÉREZ TREMPES, P.: "La protección de los derechos fundamentales por jueces y tribunales", en *Revista del Poder Judicial* n° 43-44, 1996, pp. 251-271, concii-

Indagar acerca de la protección de los derechos fundamentales, es adentrarnos en un terreno farragoso en el que abundan las buenas intenciones, pero faltan osadas propuestas que ofrezcan respuestas reales y eficaces.

Iniciativas que, ciñéndose a una preceptiva interpretación literal dependiente de un precepto constitucional claro, puedan presumir de haber conseguido alumbrar algunos de los puntos más oscuros de esta urgente protección jurisdiccional.

Hasta la saciedad ha sido sermoneado el legislador de 13 de julio de 1998, por echar al traste nuestros deseos porque la nueva regulación de jurisdicción contenciosa, también fuese *nueva* en lo tocante a nuestros derechos fundamentales y, liberándose de viejos fantasmas del pasado, lograrse que este tema dejase de estar en el candelero de las discusiones doctrinales de cualquier periodo⁽²⁾.

Lo cierto, es que esta nueva regulación, se permite el lujo de derogar para el orden contencioso-administrativo, la veterana Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, que hasta entonces venía a desarrollar el

lia la articulación de los Tribunales internos e internacionales en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, por cuanto el mandato constitucional contenido en el art. 10.2, obliga a que aquellos derechos reconocidos internacionalmente, aun cuando no encuentren homónimo en nuestro ordenamiento interno, también gocen de la protección de nuestros Tribunales, al consignarse en "acuerdos válidamente celebrados y ratificados por España (...) parte de nuestro ordenamiento y como tal deben ser protegidos y garantizados en el ámbito interno", a través de nuestros "instrumentos procesales ordinarios legalmente previstos". De esta "interdependencia del Derecho interno y el Derecho internacional", entiende, surge un nuevo "ius comune", que contribuye a reafirmar esa "fuerza expansiva de los Derechos Fundamentales, concretada en cánones hermenéuticos como el principio de *pro libertate*, la interpretación del ordenamiento de acuerdo con los Derechos Fundamentales, o el principio de *optimización* de éstos, (...) equivalente judicial a lo que son las políticas tendentes a su mayor eficacia", y en la que se evidencia esa actuación judicial positiva de salvaguarda de los derechos y libertades, dirigida a la eliminación de cualquier acto que los perturbe.

(2) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: "Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona", en *REDA* n° 100. Octubre-diciembre, 1998, p. 805, califica de "poco original" la respuesta ofrecida al amparo de la nueva regulación "en cuanto en gran medida se siguen las pautas de la Ley 62, las novedades apenas son adaptaciones de lo ya existente, sin que dejen de observarse por el contrario algunos desajustes que evidencian que no se han pensado a fondo todas las consecuencias de la nueva regulación. Lo que no impide reconocer que haya también aportaciones de peso"; de la misma manera que para FERNÁNDEZ FARRERES, G.: "El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona en la nueva Ley Reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa", en *Cuadernos de Derecho Público* n° 4. Mayo-agosto, 1998, p. 179, la reforma "en definitiva, supone, aplazar una vez más, la articulación, por muchas dificultades que pueda conllevar, de un nuevo procedimiento asentado en criterios bien diferentes a los actuales".

procedimiento preferente y sumario establecido en el art. 53.2 del Texto Constitucional, para luego insertar en sus arts. 114-121 un específico procedimiento que, lejos de resultar novedoso o añadir claridad al sistema, hace surgir nuevas dudas en torno a cuestiones como el mantenimiento de la doble vía, o hace tambalear discutidas instituciones como sucede en el caso de las medidas cautelares.

Y quizá, todo se reduzca a una cuestión de celeridad mal entendida. Las prisas por intentar diseñar un procedimiento de protección de nuestros derechos fundamentales, en el que la *excesiva tardanza* de la administración de justicia dejase de ser su enemigo más acérrimo, aceleran también al legislador, que confunde la idea de imprimir celeridad en el procedimiento, trasladándolo a premura en su configuración. De esta forma, *ligeros retoques*, casi me atrevería a decir que *alocados* por falta de meditación, desplazan lo que podría haber sido la tan ansiada respuesta, cuya iniciativa teñiría de optimismo futuros logros en el resto de los órdenes jurisdiccionales.

La solución se hace esperar. Una vez más, no pudo ser.

II. ¿INUTILIDAD DEL ACTUAL MANTENIMIENTO DE LA DOBLE VÍA DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES?

1. Ventajas de un antiguo, transitorio, pero definido procedimiento especial-perjuicios derivados de un naciente, definitivo, pero indeterminado procedimiento

No hemos de fingir que el tema de la protección jurisdiccional vía ordinaria de los derechos fundamentales, fuesen aguas tranquilas hasta la entrada en vigor de la nueva regulación. Lo que sucede es que la provisionalidad de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, en desarrollo de las previsiones constitucionales, era aceptada tan pacíficamente que incitaba a olvidar su carácter transitorio⁽³⁾. De esta forma, la

(3) Cfr. SAUCA, J. M.: "La provisionalidad de la Ley 62/78, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona", en *Revista de las Cortes Generales* n° 24. Tercer Cuatrimestre, 1991, p. 148. Destaca el carácter provisional de esta Ley, que nunca surgió como auténtico desarrollo creador de un verdadero sistema de protección jurisdiccional de la persona, sino como vía o solución transitoria que proporcionara una rápida tutela en el difícil periodo de la transición política; "el Gobierno sujeto a la resaca de una línea política de consenso en materia constitucional, no pretende sustituir las previsiones del art. 53.2 mediante la misma, sino constatar, una vez más, su carácter provisional e interino, en pos de una regulación definitiva del art. 53.2".

sosegada convivencia de este procedimiento especial, junto con el ordinario, como vías previas a la subsidiariedad del recurso de amparo ante el TC, sólo resultaba perturbada por la necesidad de plantear simultáneamente ambos recursos, ante el temor de que el transcurso de los respectivos plazos legales de caducidad, pudiera impedir la utilización sucesiva de una y otra vía⁽⁴⁾. Es decir, la atinada correspondencia de los procedimientos ordinario y especial para ventilar, con carácter general, cuestiones de estricta legalidad ordinaria o de protección de los derechos fundamentales, pero al mismo tiempo, el hecho de que la limitación objetiva sólo afectase al procedimiento especial⁽⁵⁾, brindaban al recurrente la doble posibilidad de sustanciar la protección de sus derechos fundamentales por ambos cauces, sin más diligencia que la observancia de los plazos legales de caducidad de ambos procedimientos.

Ahora bien, la Disposición Transitoria Segunda de la LOTC, condenaba este específico procedimiento a una fugacidad tal, que albergaba esperanzas de no convertirse en solución definitiva⁽⁶⁾.

(4) Las distintas posibilidades de reacción del recurrente son claramente señaladas por nuestro Constitucional en su Sentencia 84/1987, de 29 de mayo, cuando en su fundamento jurídico 5, señala: "los interesados deberán optar, entre acogerse a las ventajas de preferencia y sumariedad propias del proceso sumario de la Ley 62/1978, renunciando a pretender la nulidad a través del recurso ordinario y aquellas ventajas procesales, o bien, por último, instar en tiempo y forma dos acciones paralelas con el mismo objeto y por motivos distintos. Lo que el ordenamiento no contempla, ni puede afirmarse que imponga el art. 24.1 de la CE, es la facultad de utilizar sucesivamente una y otra vía de recurso de manera que pueda formularse el ordinario, una vez desestimado el especial, con independencia del transcurso de los plazos legales de caducidad de la acción. La admisión del recurso preferente y sumario y su consiguiente tramitación no suspenden el cómputo de dichos plazos, ni se produce con reserva del derecho al ejercicio de la acción por vía ordinaria. De manera que si, una vez desestimadas la demanda deducida en aquel proceso especial, han caducado los plazos para seguir la vía del proceso contencioso ordinario, la eventual ausencia de tutela no es imputable a la Sentencia desestimatoria, sino directa y exclusivamente a la opción libremente adoptada por el recurrente".

(5) Reflejo de esta limitación objetiva del procedimiento especial, en las sucesivas Sentencias de 27 de abril y 20 de junio de 1998, por citar algunas de la más recientes, el contenido del proceso especial se restringe exclusivamente al análisis de cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales y no a aquellas que tengan que ver con la legalidad ordinaria, o que precisen un pronunciamiento previo de legalidad, a fin de determinar la vulneración de un derecho fundamental, lo que no obsta para considerarlo idóneo, cuando la vulneración del derecho se alegue con "un planteamiento razonable, y no meramente retórico", sin exigir una efectiva trasgresión del derecho, cuya determinación constituye el propio objeto de la litis.

(6) *Vid.* Disposición Transitoria Segunda, apartado 2 de la LOTC: "En tanto en cuanto no sean desarrolladas las previsiones del art. 53.2 de la Constitución para configurar el procedimiento judicial de protección de los derechos y libertades fundamentales se entenderá que la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la contencioso-administrativa ordinaria o la configurada en la Sección segunda de la Ley 62/1978, de 26

Pero mentiríamos si un rechazo de plano, nos impidiese reconocer eventuales avances en orden a la protección de nuestros derechos fundamentales. Aquella incipiente regulación implantó nuevas cosas y casi todas ellas buenas. Desafió el arraigado principio de ejecutividad de los actos administrativos, logrando que la excepción a la no suspensión pasase a convertirse aquí en norma imperativa, sólo alterada en el caso de provocar "perjuicio grave para el interés general". Terminó con la necesidad de agotar la vía administrativa previa, para quedar expedita la contencioso-administrativa y, a su manera, pretendió más que conseguirlo, una rápida tramitación dependiente de una genérica reducción de los plazos.

Aún entonces, la protección de los derechos fundamentales seguía siendo un tema pendiente. El ciudadano continuaba sintiéndose desprotegido ante todos esos pequeños trocitos de Administración con los que se implica en su quehacer diario, y por cualquiera de los cuales, podría llegarle un atentado a su derecho a la igualdad, honor, intimidad, huelga...

El error sigue siendo el mismo: relentecimiento de la administración de Justicia que en este localizado sector resulta excesivamente preocupante. Pero es que este grave mal es del que aún adolece el que pretende ser el nuevo sistema, agravado por la aplicación de un inadecuado tratamiento que, errando en la identificación de aquello que le perjudica, ha suprimido muchas de aquellas especialidades que significaron el éxito de la Ley 62/1978⁽⁷⁾.

El procedimiento diseñado al amparo de aquella regulación era cuanto menos definible: procedimiento de especial tramitación, revestido de peculiaridades, garantías y por qué no, prerrogativas del ciudadano de similares características. El nuevo procedimiento en cambio, no sabe como encasillarse, si como auténtico desarrollo del art. 53.2 de la CE. (procedimiento ordinario, entiendo, sin perjuicio de contener ciertas especialidades), o como proceso especial al mantenerse la doble vía, en cuyo caso, es más lógico, que mantenga cier-

de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales a cuyos efectos, el ámbito de la misma se entiende extendido a todos los derechos y libertades a que se refiere el expresado artículo 53.2 de la Constitución".

(7) *Cfr.* FERNÁNDEZ FARRERES, G., *op. cit.*, p. 196, señala la "celeridad" en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales como sinónimo de esa eficacia judicial, de la que actualmente carecemos, y a la que contribuye la "complejidad e indefinición" de nuestros mecanismos procesales, exigiendo prontas soluciones y no simples "retoques" a los que imperdonablemente se ha limitado la nueva regulación, en orden a garantizar no sólo la reparación de los daños producidos, sino su preservación "frente a efectivas amenazas de vulneración".

tas ventajas que considero positivas a la hora de garantizar la defensa de los derechos fundamentales.

Precisamente esta perplejidad a la hora de definirse, este superfluo mantenimiento de una doble vía, o esta desafortunada interpretación del precepto constitucional, que en la protección de los derechos fundamentales generó un malestar que se creía pasajero y se imputaba a la mera provisionalidad de su Ley reguladora, es lo que aún no acaba de tener claro la nueva regulación.

Parece en cambio, querer engañarnos. La lectura del art. 121 de la LJCA, relativo al contenido de la sentencia estimatoria o la remisión en bloque al régimen general del tratamiento de las medidas cautelares (arts. 129-136) como sus innovaciones de mayor atractivo, fijen ser fruto de esa meditada interpretación del art. 53.2 de la CE, que nos haría rechazar la idea del "procedimiento preferente y sumario" únicamente como procedimiento especial y no como "procedimiento ordinario con ciertas modulaciones de tramitación".

De esta forma, la nueva regulación, rememorando aquel fundamento común del proceso contencioso-administrativo, conforme al cual la lesión de los derechos fundamentales susceptibles de amparo ha de contemplarse desde su conformidad con el ordenamiento jurídico, y convencida doctrinalmente de que su protección sólo queda plenamente garantizada teniendo en cuenta su desarrollo legal, rescata como contenido propio de este fallo judicial, pronunciamientos acerca de esa ilegal disposición, actuación o acto administrativo, a cuya consecuencia nuestros derechos fundamentales hayan resultado mal parados⁽⁸⁾. Ahora bien, dado el carácter globalizador de la sentencia⁽⁹⁾, ¿tendría sentido el planteamiento y tramitación de un simultáneo procedimiento, cuyo objeto, aun cuando inicialmente se base en cuestiones de estricta legalidad, pudiera colateralmente ventilar posibles vul-

(8) En este sentido, la Exposición de Motivos de la nueva LJCA, señala como su novedad más relevante el "tratamiento del objeto del recurso —y por tanto, de la sentencia— de acuerdo con el fundamento común de los procesos contencioso-administrativos, esto es, contemplando la lesión de los derechos susceptibles de amparo desde la perspectiva de la conformidad de la actuación administrativa con el ordenamiento jurídico. La ley pretende superar, por tanto, la rígida distinción entre legalidad ordinaria y derechos fundamentales, por entender que la protección del derecho fundamental o libertad pública no será factible, en muchos casos, si no se tiene en cuenta el desarrollo legal de los mismos".

(9) Que en esta materia no sólo censurará la actuación administrativa, sino la posible vulneración de un derecho fundamental, cuando a tenor de lo dispuesto en el art. 121.2 de la LJCA: "La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho de los susceptibles de amparo".

neraciones de aquellos otros derechos? De ser así, ¿cómo casar el hipotético resultado contradictorio de ambos procedimientos? ¿Habría de estar el Tribunal del procedimiento ordinario, a las resultas de la ilegalidad establecida por el Juzgador del procedimiento especial? En última instancia, ¿estamos cumpliendo así las prescripciones constitucionales?

Acogiéndonos a la regulación anterior, la sustancial diferencia objetiva entre ambos procedimientos, permitía la participación del juzgador ordinario cuando el resultado de la sentencia del procedimiento especial hubiera resultado desestimatorio. No pudiendo actuar como instancia revisora que emitiese un nuevo pronunciamiento sobre supuesta vulneración de los derechos fundamentales, sí le correspondería enjuiciar de nuevas, la ilegalidad de la actuación administrativa⁽¹⁰⁾. Simplificándolo de algún modo: la insatisfacción de la plena *tutela judicial*, cuya tramitación por vía especial sólo alcanza a encausar la trasgresión de los derechos fundamentales, justificaba esta segunda vía, centrada en el enjuiciamiento de aquellos aspectos estrictamente legales, que aún hubieran quedado pendientes.

Sin embargo, la nueva regulación, arremete contra un reparto tan coherente, identificando el fundamento de ambos procedimientos (ilegalidad de actuación administrativa, sin perjuicio de que pueda resultar transgresora de un derecho fundamental) e impidiendo que el juzgador del procedimiento ordinario, tenga algo más que decir, una vez obtenida sentencia en el procedimiento especial. La prohibición de que este procedimiento ordinario, sirva para convertir a su Tribunal

(10) Baste como claro ejemplo de la línea jurisprudencial delimitadora del ámbito objetivo del procedimiento especial, la Sentencia del TC 42/1989, de 16 de febrero, en la que, con motivo de la supuesta vulneración de los derechos de tutela judicial efectiva y presunción de inocencia, por inobservancia de requisitos y garantías legalmente establecidas en la tramitación del expediente administrativo de declaración de finca manifiestamente mejorable, abierto contra la propiedad de los recurrentes, y siendo uno de los argumentos del Abogado del Estado para rechazar el amparo, el inagotamiento de la vía judicial previa dada la aún pendencia del procedimiento ordinario, nuestro Tribunal aprovecha la ocasión para aclarar que, corriendo a cargo del recurrente la decisión de tramitar su recurso por una u otra vía, o incluso, admitiéndose "instar en tiempo y forma dos acciones paralelas con el mismo objeto y por motivos distintos", lo que no cabe es "formular el recurso ordinario una vez desestimado el especial. Por la misma razón, hay que entender que si, interpuestos los dos tipos de recursos en tiempo y forma, aún fundamentando el ordinario, en todo o en parte, en la infracción de los derechos constitucionales alegada en el recurso preferente y urgente de la Ley 62/1978, esta última ha sido desestimado en cuanto al fondo, no podrán los órganos judiciales competentes revisar válidamente dicha desestimación, por lo que el recurso ordinario habrá de considerarse ceñido a la resolución de cuestiones de pura legalidad", y "la vía judicial previa ha de entenderse agotada una vez que ha concluido el proceso tramitado por el procedimiento especial configurado en la Ley 62/1978, en sus sucesivas instancias, quedando entonces expedita la posibilidad de recurrir en amparo".

en instancia revisora de la sentencia relativa a la violación o no de los derechos fundamentales, se extiende aquí al contenido íntegro del fallo judicial, que preceptivamente ha de censurar la legalidad del comportamiento de la Administración, a fin de proporcionar al recurrente la tutela judicial efectiva que reclama.

2. Pistas constitucionales acerca de la naturaleza especial u ordinaria del nuevo procedimiento y de la simultaneidad de la doble vía

El mantener ahora una doble vía procedimental plantea sin embargo, un problema de mayor dimensión: ¿permite nuestro Texto Constitucional su pervivencia, una vez desarrolladas sus prescripciones? El art. 53.2 de la CE, no impone esta dualidad de procedimientos aceptada desde antaño, ni tiene en mente la idea de que sólo a través de un procedimiento especial lograremos proteger nuestros derechos, sino que, confiando plenamente a los Tribunales ordinarios su salvaguarda, únicamente mediatiza su labor, al exigirles que los principios de "preferencia y sumariedad"⁽¹¹⁾ se conviertan en las grandes máximas que inspiren toda su tramitación⁽¹²⁾.

(11) Características ambas que como precisa MARC CARRILLO: "La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales: la nueva regulación en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", en *Cuadernos de Derecho Público* n° 7. Mayo-agosto, 1999, pp. 160-162, han sido, prácticamente desde siempre, consideradas como exigencias de celeridad procesal, aun cuando la "sumariedad" encierre en puridad, una cognición limitada (fracasada la vertiente doctrinal contraria) a aquellos aspectos concernientes a la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, que perfilaron el procedimiento especial de protección jurisdiccional previsto en la Ley 62/1978, y sirvieron para distinguirlo del ordinario, centrado en cuestiones de estricta legalidad, pero que hoy, al amparo de la nueva regulación, hemos de considerar criterios de distinción totalmente superados.

(12) Conectado con la idea que aquí se defiende, BORRAJO INIESTA, I.: "Reflexiones acerca de las reformas que necesita el amparo judicial. Sencillez y celeridad como criterios determinantes", en *REDC* n° 43. Enero-abril, 1995, pp. 25-49, entiende que, la solución al acuciante problema de la protección jurisdiccional de nuestros derechos fundamentales, no está en su vertebración a través de procedimientos específicos o creación de Tribunales o salas destinados exclusivamente a su salvaguarda, sino en una "simplificación de los cauces procesales, y la simplificación del organigrama judicial". La especialidad de procedimientos o tribunales juzgadores, sólo contribuye a fomentar la confusión, incrementar esfuerzos judiciales en mantener la separación entre legalidad ordinaria y vulneración de derechos, multiplicar costes materiales y personales, que hacen nuestra Justicia más lenta y lesiva de esa tutela judicial efectiva que se solicita, por lo que, sería oportuno: introducir ciertas modificaciones legislativas (fortalecimiento de la audiencia del rebelde como "mecanismo procesal óptimo para reparar las indefensiones causadas por falta de emplazamiento o citación" o simplificación del sistema de recursos, especialmente los interlocutorios devolutivos a un Tribunal superior, entre otras), reformar la oficina judicial, incrementar el acceso a la Jurisprudencia del TC, o refundir los derechos fundamentales en el hacer cotidiano de los Juzgados y Tribunales, a fin de conseguir esa "simplificación de procedimientos y la planta judicial".

La misma coherencia que alimentó la articulación competencial entre el TC y los Tribunales ordinarios, intérprete supremo de la CE y natos aplicadores de sus disposiciones y de aquellas interpretaciones, respectivamente, responsabiliza a estos últimos de la protección de aquellos derechos, en los que la gravedad y dificultad de reparación de los perjuicios provocados, hacen que la ágil y efectiva tutela demandada con carácter general para cualesquiera derechos, se enfatice constitucionalmente para los fundamentales, como "preferente y sumaria".

Compartiendo el deseo del Constituyente, la LOTC se encarga de reflejar la insuficiencia de los procedimientos especial y ordinario sin ninguna particularidad, condenando su coexistencia a una provisionabilidad⁽¹³⁾ con la que la nueva regulación debería haber terminado si, como reza su art. 114, se autodefine como "el procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos, previsto en el art. 53.2 de la CE". Es decir, cumplida la condición resolutoria a la que estaban sometidos aquellos procedimientos (desarrollo de las previsiones de art. 53.2) por virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la LOTC, cesan ahora los efectos de ambos. Interpretada en tales términos, no necesitamos modificación de la LOTC para ver a este nuevo sistema como *el constitucional procedimiento de los derechos fundamentales*. A pesar de ello, nunca está de más el que la nueva regulación, se preocupe por dejar sin efecto las correspondientes disposiciones de la Ley 62/1978, máxime cuando, decantándose nominalmente por una de las vertientes de esa dual personalidad que ponen en duda su naturaleza, termine por incluir su regulación bajo la rúbrica de *procedimiento especial*, aconsejando una mínima referencia a la situación en la que queda su predecesor, pero que en todo caso, operaría por cumplimiento estricto del precepto constitucional y Disposición Transitoria. En cuanto a la derogación de esta última, interpretemos el silencio del legislador orgánico, como pudor o recelo a responsabilizarse de la erradicación de esta doble vía, cuando el incipiente procedimiento aún vacila a la hora de definirse *material* y no así, *formalmente*.

La expresión no esconde un simple juego de palabras, sino que encierra el fallo del nuevo sistema de protección jurisdiccional. Quizá el mayor error legislativo haya sido, dada su ambigua configuración,

(13) Recuérdese que a tenor de la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2 de la LOTC, los recursos tramitados en los procedimientos de la Ley 62/1978 o el procedimiento contencioso ordinario, constituirán la vía previa al amparo del TC, "en tanto en cuanto, no sean desarrolladas las previsiones del art. 53.2 de la Constitución".

el haber tomado cartas en el asunto rubricándose como *procedimiento especial* sin hacer justicia a un articulado que, sin perjuicio de revestir ciertas peculiaridades, opera como remisión en bloque a la genérica regulación del procedimiento ordinario. Bajo esta singularidad, compiten una naturaleza ordinaria que le convertirían en el desarrollo del precepto constitucional y un carácter especial, desde el que sólo son bien vistos ciertos privilegios procesales, pero que, limitan su protagonismo, a ser otro especial procedimiento sustitutivo de su predecesor.

El desacierto de la desgastada protección jurisdiccional de nuestros derechos fundamentales, no eran esas singularidades propias del procedimiento especial que, al menos, nos hacían creer que gozaban de un tratamiento privilegiado, sino una tardanza resolutoria a la que el mantenimiento de la doble vía, al margen buenos propósitos, contribuyó a fomentar, pero de la que no parecía posible desprenderse hasta contar con el auténtico procedimiento de desarrollo constitucional. Superada esta deficiencia, la pervivencia de una dualidad de procedimientos, reñida con una pronta y satisfactoria tutela judicial, no tiene demasiado sentido.

¿Por qué mantener una libertad de opción del recurrente, cuando la tutela judicial será ahora satisfecha íntegra y de forma excluyente, en un solo procedimiento? No debemos cegar al ciudadano con exuberancias procesales para la defensa de sus derechos, sino garantizarle que gozará de una tutela efectiva y, para ello, basta un único procedimiento. La tutela judicial es responsabilidad de nuestros Tribunales, no hemos de trasladarla al recurrente haciéndola depender de su libre elección.

Cierto es, que el procedimiento ordinario no es un foco de virtudes en cuanto a celeridad y efectividad se refiere, pero prolongar la actual inutilidad de una doble vía, no es la solución.

Como alternativa se presenta la facultad de mejorarlo y en este sentido, la LJCA nos lo pone fácil, ideando una modalidad abreviada de tramitación regulada en un denso art. 78, a la que podríamos acogernos, aunque fuese necesario acicalarla con algún adorno.

Quizá esta propuesta merezca las críticas de estar defendiendo nuevamente un procedimiento especial. Pero la *especialidad* desentona como calificación de un procedimiento, que ya no se distingue por su especificidad objetiva (exclusiva protección de los derechos fundamentales), sino por una peculiar tramitación exigida por la implicación de derechos de igual carácter. Téngase en cuenta como la nueva LJCA, empapada en este pensamiento, destierra la idea de concebir el

procedimiento abreviado como procedimiento especial, manteniéndolo como ordinario, pero cuidándose de resaltar sus rasgos distintivos.

Aprovéchese o no esta modalidad, u óptese por añadir un precepto en el que análogamente se recojan las particularidades procesales lapadas a nuestros derechos fundamentales, lo que quiere resaltarse es que el procedimiento ordinario, es perfectamente capaz de asumir su protección, y no sólo eso, sino de llevar a cabo esta tarea prescindiendo de aquellos grandes esfuerzos judiciales, que obligaban a nuestros Tribunales a observar el acto o disposición administrativa, desde dos perspectivas distintas que, en puridad, no existían.

III. LA ELIMINACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMO MEDIDA CAUTELAR DE PRIMER ORDEN

La idoneidad del procedimiento ordinario para la defensa de los derechos fundamentales, no puede ser confundida con un relajamiento de garantías procesales. Premura y efectividad, persiguen cualquier reclamo de tutela judicial, sin que deba interpretarse como sobreañadido al compromiso de nuestros Tribunales. Las lacras de nuestra administración de Justicia, la desacreditan en relación a cualesquiera derechos, por lo que, cuando constitucionalmente se recuerda a nuestros poderes públicos, que la protección de los derechos fundamentales ha de ser "preferente y sumaria", no se les está exigiendo algo atípico a su proceder habitual, sino que, ya pesimista sobre sus resultados, acapara toda la atención en relación con aquellos derechos.

Y quizá, esta *preferencia y sumariedad*, sea lo único que la nueva regulación haya querido tener en cuenta. De lo contrario, es difícil entender por qué de los aspectos modificables de la Ley 62/1978, seguida en su mayoría fielmente por la nueva regulación, ha elegido precisamente aquellos que hacían sentirse al ciudadano más arropado, supresión de la suspensión de acto administrativo, máxime cuando buena parte de la doctrina ha lamentado este empuje del legislador⁽¹⁴⁾.

(14) Vid. MARC CARRILLO, *op. cit.*, p. 178; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *op. cit.*, pp. 187-190; o más significativamente, PERA VERDAGUER, F.: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Edit. Bosch. Casa Editorial. Sexta Edición, 1998, p. 795, para quien la supresión de esta prerrogativa, en base a la adopción de un nuevo criterio, no es más que una "vaga previsión del legislador, insatisfecho con el carácter manifiestamente restrictivo con que los Tribunales han venido aplicando la posibilidad suspensiva, viniendo a restringir todavía más, la aplicación de la medida en cuestión".

Cuanto menos sorprende, que se multipliquen los perjuicios a la hora de abandonar la idea de concebir el procedimiento de desarrollo del art. 53.2 de la CE, como procedimiento especial y en cambio, no nos lo pensemos dos veces, cuando de lo que se trata es de deshacerse de sus más importantes logros.

La suspensión del acto administrativo, salvo cuando "se justifique la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general", fue a lo más que pudo llegar el legislador de 26 de diciembre de 1978⁽¹⁵⁾, a pesar de que, el haber sido vista más bien como provocación al principio de autotutela ejecutiva que como auténtica medida cautelar⁽¹⁶⁾, quisieran hacerla aparentar una institución en precario, ante el temor de que su innegable atractivo para el recurrente, la convirtiesen en abusiva. Por tanto, como quiera que la medida cautelar haya de adoptarse tras lograr un perfecto equilibrio entre garantías de cumplimiento de la sentencia judicial y moderación del recurrente, la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, la recoge en un momento de "progresiva recuperación de la justicia cautelar"⁽¹⁷⁾, una vez nuestros Tribunales, influenciados por la interpretación generalizada del derecho comparado, se las han arreglado para incardinarla dentro del contenido propio de la tutela judicial. De esta forma, su adopción, consigue apartarse tímidamente de los estrictos límites impuestos por la LJCA de 1956⁽¹⁸⁾, en base a la aplicación jurisprudencial del *fumus boni iuris*⁽¹⁹⁾, conforme a la cual, la apariencia razonable del buen

(15) A tenor de lo dispuesto en el art. 7.4 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre: "Deducidos los dictámenes e informes a que se refiere el párrafo anterior o transcurrido el plazo concedido al efecto, la Sala acordará la suspensión del cumplimiento del acto impugnado, salvo que se justifique la existencia o posibilidad de un perjuicio grave para el interés general, suspensión que podrá concederse con o sin afianzamiento de los perjuicios de cualesquiera otra naturaleza que pudieran derivarse".

(16) Cfr. CASTILLO BLANCO, F. A.: "La nueva regulación de las medidas cautelares en la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998", en *Revista del Poder Judicial* n° 52, 1998, pp. 282-287.

(17) *Ibidem*, p. 288. Así rubrica este autor, el capítulo relativo a las causas del resurgimiento de esta institución y los distintos criterios jurisprudenciales seguidos a la hora de evidenciar la interdependencia entre el cumplimiento de la resolución judicial y la medida cautelar como garante.

(18) De cuya lectura de su art. 122, se desprenden los rígidos términos en los que era aceptada la suspensión del acto: "1. La interposición del recurso contencioso-administrativo no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición del mismo, salvo que el Tribunal acordare, a instancia del actor, la suspensión. 2. Procederá la suspensión cuando la ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil."

(19) El ATS de 20 de diciembre de 1990, señalado por buena parte de nuestra Doctrina, como precursor de esa línea jurisprudencial española, incondicional de las tendencias seguidas en el derecho comparado, especialmente de las emanadas de la interpretación del TJCE que, entendiendo que la necesidad del proceso no debe convertirse en un

derecho del recurrente y la falta de oposición seria y fundamentada por parte de la Administración, aligeran la necesidad de acreditar, fehacientemente, la derivación de "daños de imposible o difícil reparación", para poder adoptar una medida cautelar, ahora vista como garantía de la ejecutividad de la resolución judicial.

Respirando estos nuevos aires, la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, se atreve a dar el paso esperado y convierte ahora en salvedad, lo que antes debía ser inexcusablemente probado. Pero la osadía de esta legislación, no es fruto de un acalorado envalentonamiento, la privilegiada consideración de la que disfrutaban nuestros derechos fundamentales, le infunden el valor necesario.

Por ello, llegados al momento actual, en el que contamos con una larga experiencia que constata que nuestra Justicia cojea especialmente en la protección de aquellos derechos que mayor auxilio reclaman, extraña que la nueva LJCA, rehuya de la generalización de aquella medida cautelar en materia de derechos fundamentales, recuperando su excepcionalidad, pero ahora aún más remota, al hacerla depender de la pérdida de la finalidad legítima del recurso⁽²⁰⁾.

De qué nos sirve entonces, el que se haya ampliado el elenco de medidas cautelares de posible adopción⁽²¹⁾, bajo un flexible articulado que descansa en el libre criterio del juzgador, "previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto", y que sólo de seguirse "perturbación grave para el interés general", aconsejarían su denegación, cuando su vaguedad terminológica a la hora de precisar cuándo procede su autorización, calco injustificado de la LOTC⁽²²⁾, parece reproducir nuevamente, "el binomio ejecución-suspensión"⁽²³⁾.

daño para el que no la tiene, impulsa a nuestra Jurisprudencia a "proyectar la efectividad de la tutela judicial", "sobre la ejecutividad del acto impugnado", constituye para RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: "Suspensión del acto y medidas cautelares. Comentario al Auto del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1990", en *Revista del Poder Judicial* n° 21, 1991, pp. 145-151, "un punto de partida clave para la construcción de un sistema de medidas cautelares amplio y efectivo" que, parafraseando a GARCÍA DE ENTERRÍA, E., se convierte en nuestro sistema en una cuestión "urgente" a fin de "evitar los efectos perversos del proceso y que devuelvan a éste su función genuina".

(20) *Vid.* Art. 130.1 de la LJCA: "Previo valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto a la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso".

(21) *Vid.* art. 129 en el que se contiene la genérica relegación a la adopción de todas "cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia".

(22) Cfr. FERNÁNDEZ FARRERRES, G., *op. cit.*, pp. 188-190, en su opinión, la sustitución de la presunción a favor de la suspensión del acto, por la valoración circunstanciada del juzgador, traslada "al ámbito del proceso para la protección de los derechos fundamentales en

Reapareciendo la miscelánea caracterización de este nuevo procedimiento, renuncia a la excepcionalidad de una medida cautelar que le correspondería en razón de su especialidad, aprovechando una genérica regulación que, a su vez, extrapola el criterio utilizado en la vía subsidiaria⁽²⁴⁾. Juicio que, admitiendo la suspensión conforme la regulación de amparo, sólo si se generan perjuicios de imposible o difícil reparación⁽²⁵⁾, significaría una rémora al restringido concepto de la vieja regulación contenciosa que, según sabemos, hubo de ser atemperado por la aplicación jurisprudencial del *fumus boni iuris*, valoraciones sobre las cuales, se duda si han sido atrapadas por la nueva regulación⁽²⁶⁾.

la vía judicial contencioso-administrativa el criterio legal previsto en el ámbito del proceso constitucional de amparo, sin reparar quizá en la singularidad de uno y otro", la cual se manifiesta, recordando las palabras del mismísimo Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, en la presunción de legalidad y constitucionalidad de la que goza el acto recurrido en amparo y del que se solicita la suspensión, al haber sido previamente "revisado y confirmado por los Tribunales de Justicia (...) lo que no ocurre cuando el acto objeto de debate es sometido inicialmente a la jurisdicción de aquellos Tribunales".

(23) Cfr. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M.: "Reflexiones iniciales sobre algunos problemas que plantea el nuevo régimen de las medidas cautelares en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998", en *RAP* n° 149. Mayo-agosto, 1999, pp. 106-108. Para dicho autor, el ya extenso elenco de medidas cautelares establecido al amparo de la nueva regulación, podría sobre-ampliarse en función del carácter revisor, o conforme al principio de tutela judicial con el que se valore la actitud de los órganos jurisdiccionales en la adopción de la medida cautelar. Visto como mera instancia revisora del acto recurrido, las medidas cautelares ha adoptar, únicamente podrán referirse a aspectos relativos al acto recurrido, mientras que si su intervención es interpretada en sentido acorde a la tutela judicial, "será posible cualquier medida apta para configurar de modo provisional la situación jurídica en conflicto, aun cuando no recaiga de modo exclusivo sobre el acto objeto de impugnación".

(24) No es ésta la única referencia que encontramos a la regulación del recurso de amparo. La calificación de este nuevo procedimiento como "el procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos" (art. 114), arrebatada para sí, la expresión de "recurso de amparo" que, como atinadamente MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *op. cit.*, p. 806, advierte, se entiende reservada "para el que tiene lugar ante el TC".

(25) Cfr. CHINCHILLA MARÍN, C.: "Medidas cautelares", en *REDA* n° 100. Octubre-diciembre, 1998, pp. 871-872. Entiende ser ésta la interpretación que nuestro Constitucional hace del art. 56.1 de su Ley Orgánica, aconsejando la lectura de los ATC 226/1997, 285/1997, 398/1997 y 420/1997, como los más recientes, sobre la interpretación de la expresión "pérdida de la finalidad legítima del recurso", cuya acogida predilecta en la actual LJCA, no viene más que ha convertir al principio de *periculum in mora*, en el "presupuesto primero y básico de la tutela cautelar".

(26) Las opiniones doctrinales en torno a la inclusión de los principios de *fumus boni iuris* o *periculum in mora*, dentro de esa "pérdida de la finalidad legítima del recurso" determinante ahora de la adopción de medidas cautelares son, en este punto, de lo más variado. Así, mientras para ESPINOSA DE RUEDA JOYER, M.: "Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo", en *Actualidad Administrativa* n° 20, 17 al 23 de mayo de 1999, p. 596, la nueva locución, supone un abandono absoluto a la referencia del per-

Y la incertidumbre, vuelve a ser motivo de nuestra preocupación. La incógnita no se localiza en relación a la naturaleza o exclusividad del nuevo procedimiento aplicable. Sobre la adopción de las medidas cautelares todo se cuestiona. No conocemos hasta dónde llega este elenco de medidas adoptables, hasta dónde la libertad del juzgador a la hora de *imaginarlas*, ni bajo qué criterios las autoriza⁽²⁷⁾. Parece que hubiéramos preferido ganar en inseguridad jurídica, con tal de no hacer frente a un arcaico privilegio de autotutela ejecutiva de la Administración, que no consigue ser desterrado.

El criterio utilizado por la Ley 62/1978, no era arriesgado. La suspensión del acto, no era producto de una decisión irracional o sin causa justificativa, sino el resultado de una ponderación "de los distintos intereses en juego y sin que deban tomarse en consideración solamente, los perjuicios que la ejecución pueda ocasionar al administrado, pues tales posibles perjuicios hay que ponerlos en relación con los que la paralización ocasionaría al interés general"⁽²⁸⁾ y que ya la Jurisprudencia loablemente había sabido limitar, en base a sus conocidos criterios del *fumus boni iuris*, *periculum in mora* o interés público.

Acaso debiera haber sido esta la innovación que se esperaba con respecto a la Ley 62/1978, el haber introducido un precepto objetivo que, sin prescindir de la general suspensión del acto, recogiese de alguna forma esta práctica jurisprudencial en función de la cual, se dulcificó el mal sabor de boca que pudiera haber dejado esta institu-

juicio derivado de la ejecución, o del *fumus boni iuris* y la adopción de un criterio común para procedimiento general y especiales; para CASTILLO BLANCO, F. A., *op. cit.*, pp. 305-308, la novedosa terminología, más amplia e infinitivamente "más acorde con una moderna consideración de la justicia cautelar", no sustituye sino incluye, los viejos principios de *periculum in mora* o *fumus boni iuris*, dado que, también aquí la medida cautelar se hace depender de la duración de un proceso, aunque sin exigir, con la "intensidad establecida en la legislación de 1956", que esta tardanza cause daños de "imposible o difícil reparación", sino simplemente que las pretensiones ya "no puedan alcanzar hacerse efectivas", o también recoge esa *apariencia del buen derecho*, que ahora se convertirá en un "instrumento imprescindible" para la "valoración circunstanciada de todos los intereses en presencia", por cuanto, "la Administración pública ha de servir a los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

(27) Cfr. MARC CARRILLO, *op. cit.*, p. 178. Entiende arriesgada esta solución dependiente de una ponderación judicial, por cuanto, siendo el recurrente y el poder público las partes enfrentadas en el contencioso-administrativo, el Juez no podrá "obviar la vigencia del principio *in dubio pro libertatis* como eje vertebrador de toda relación jurídica, especialmente intenso cuando una de las partes es la Administración Pública".

(28) *Vid.* Sentencias del TS de 30 de octubre de 1995, 29 de enero de 1996 y Autos de 7 de junio de 1996, 25 de septiembre de 1997 y 13 de diciembre de 1998.

ción⁽²⁹⁾. Los abusos generados declarada la suspensión como la generalidad, podían ser corregidos en base a esa práctica jurisprudencial, que ahora se propone sustantivar, ¿cómo paliar en cambio los perjuicios causados al ciudadano, si no se consideran, conforme al desconocido baremo judicial, con la suficiente importancia como para ver peligrar la finalidad legítima del recurso?

Obsesionados por reconducirnos a un régimen general de tratamiento de las medidas cautelares, pasamos por alto, que aquí es necesaria la especificidad. La garantía de la ejecutividad del fallo judicial ha de tener en cuenta el objeto sobre el que recae. Siendo este común: ilegalidad de la actuación administrativa, un derecho fundamental se solapa, hasta el punto de lograr imprimir toda una serie de modalidades, que llegan a configurarlo incluso como procedimiento especial. La sentencia lo toma en consideración: será estimatoria cuando comprobada la infracción del ordenamiento jurídico por el acto, disposición o actuación administrativa, se origine como consecuencia, la vulneración de un derecho de los susceptibles de amparo. Pero la enciclopédica regulación de las medidas cautelares, lo olvida por completo: cuida que el recurso no pierda su finalidad legítima, tiene en cuenta los intereses generales o los de un tercero y frente a ello, una menguada referencia a los derechos fundamentales del perjudicado, quiero pensar que, al menos, inserta en esa global ponderación judicial *de todos los intereses en conflicto*.

Es difícil entender tal abandono. No se vuelve contra nosotros la caracterización ordinaria de este procedimiento. Reiteradamente, admite ciertas modalidades de tramitación, y también de resolución, como prueba el contenido de la sentencia judicial dictada en esta materia. El procedimiento ordinario debe saber, y a veces lo demuestra, que cuenta con una particularidad y, en consecuencia, ha de referirse a ella. El contenido del fallo judicial, no se refiere ahora sólo a la ilegalidad de la actuación administrativa, sino que, en determinados casos, esta declaración ha de llevar implícita una reseña a la vulneración del derecho fundamental, por lo que la medida cautelar dictada para garantizarla, deberá adaptarse a su contenido.

(29) *Idem*. Precisamente en el mantenimiento de la regla favorable a la suspensión del acto, "matizada" con "una adecuada y conjunta aplicación en cada caso, de las reglas del *fumus boni iuris*, el *periculum in mora* y el interés público", encontraríamos a su juicio, una óptima solución.

IV. CONCLUSIÓN FINAL

Lo expuesto no pretende más que invitarnos a la reflexión. Una reflexión, que debería haber sido hecha antes de dismantlar los logros conseguidos por la anterior regulación. Agobiados por la necesidad de aparentar locuacidad, ingenio o premura en el hallazgo de la fórmula mágica sanadora de la deficiente protección de nuestros derechos fundamentales vía ordinaria, descuidamos que la nueva regulación haya de ser algo más que un disfraz de innovación.

Asistíamos a un importante acontecimiento, la vieja jurisdicción contenciosa y todo lo que con ella tuviera que ver, iba a ser reformada y por ello, también este era el momento para revisar la protección que ofrece a nuestros derechos fundamentales. Ante todo había que ser rápidos y originales. La celeridad la conseguiríamos, aprovechando un poquito de la precedente regulación y a ser posible, no de sus aspectos más sobresalientes para simular mayor excepcionalidad, sumado a una general innovación, por lo que no es de extrañar que, algunos de los aciertos del procedimiento así creado (ampliación del ámbito objetivo de conductas impugnables)⁽³⁰⁾, no provengan de su exclusividad, sino del acometimiento de la reforma en su globalidad. La originalidad en cambio, fomentando el caos y la indeterminación: procedimiento especial formalmente declarado, procedimiento ordinario materialmente regulado.

Remedios surgidos de una improvisación, que nos impidieron percatarnos de que la solución estaba ahí, de que el propio Texto Constitucional y el desarrollo que de sus prescripciones han hecho regulaciones jurídicas afines, nos ofrecían desde siempre la coyuntura que ahora debía ser definitivamente explotada. El art. 53.2 de la CE, trazaba las líneas de aquella especial tramitación que auguraba la satisfactoria defensa de unos derechos, que por ser tenidos por fundamentales, no resultaba extraño enfatizar la necesidad de un pronta y lograda satisfacción, o bambolear afinados privilegios administrati-

(30) El procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, perfectamente conectado a la ampliación del ámbito objetivo de la nueva regulación, admite la posibilidad de hacer valer por esta vía, "pretensiones a las que se refieren los artículos 31 y 32, siempre que tengan como finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales el recurso hubiere sido formulado". Pretensiones que ahora hemos de entender dirigidas contra los actos, disposiciones impugnables en vía contencioso-administrativa, inactividad o vía de hecho lesiva de derechos fundamentales, frente a la reducida referencia a "los actos de la Administración pública sujetos al derecho administrativo" del art. 6.1, que dentro de los límites de la antigua jurisdicción contenciosa, sólo era concedora de "las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley" (art. 1 de la LJCA de 27 de diciembre de 1956).

vos. Un cauteloso desarrollo legislativo, que supo desvelar las claves de esta demandada protección jurisdiccional, bajo una prevista caducidad, que le permitirían desarrollar la experiencia necesaria para asegurar el éxito de la legislación definitiva.

Ahora, sólo nos tocaba recoger el fruto de aquello que estaba bien sembrado. No era necesaria esa hiperactividad con la que afrontamos el cambio legislativo, bastaba abandonarse a la posición más cómoda. Sobraba la osadía de erigirnos como solución definitiva, la valentía de declarar desarrollado el procedimiento constitucional, y actuar en consecuencia.

Entretanto, nuestros derechos continúan ahí, huérfanos de protección, mirando esperanzados hacia una vía *subsidiaria*, convertida casi en única alternativa. El tiempo se encargará de decir si esta salvaguarda ordinaria responde como solución definitiva.