

DR 13 32

Don Eduardo Magallón se refiere a los diversos atentados a la ley de jurisdicción contencioso-administrativa. La ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 consiguió la unidad en la regulación de los procesos administrativos. A diferencia de otras leyes, que habiendo intentado asimismo la unidad legislativa en la reglamentación de lo que constituía su ámbito de aplicación y fracasó rotundamente en su intento, como la ley de procedimiento administrativo, que es un ejemplo claro, la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa consiguió lo que había sido una de sus finalidades esenciales, que a partir de su entrada en vigor, un solo texto legal regulara los distintos tipos de proceso administrativo, con la natural supletoriedad de la ley de enjuiciamiento civil.

Pues según su preámbulo, como esta jurisdicción no es más que una especie de la genérica función jurisdiccional y la naturaleza de tales procesos no difiere esencialmente de los demás procesos de conocimiento, la ley se limita a recoger las especialidades que una y otros ofrecen, remitiéndose en lo demás a las leyes orgánicas y procesales comunes, apartado 1, párrafo 4. Pues bien, aquella unidad tan difícilmente conseguida va a romperse en esta época de transición y transformación y se están sucediendo disposiciones con rango de ley que olvidando lo que fue una de las más importantes conquistas de la ley de jurisdicción contencioso-administrativa, contienen normas sobre el proceso administrativo. Pero en fin, vamos a hacer un poco de historia. A fin de conseguir la unidad legislativa, la elaboración del nuevo texto exigió el examen de todas y cada una de las normas reguladoras del proceso administrativo, dispersas en los más distintos textos legales.

Ya que, siguiendo una tradición legislativa censurable y censurada de considerar la regulación del proceso administrativo como algo puramente adjetivo, de la que las distintas materias administrativas no era infrecuente, que en las leyes reguladoras de estas, al lado de la reglamentación jurídico-administrativa, existiera algún artículo dedicado al proceso administrativo. Si esto parecía una exigencia lógica del carácter orgánico de algunas reglamentaciones, como la del régimen local, la ley del régimen local constituía un verdadero código del régimen de la administración local en todos sus aspectos, incluso en las garantías procesales. Carecía en absoluto de justificación en otras leyes limitadas a regular algunos aspectos de la acción administrativa, como la ley del régimen del suelo y ordenación urbana de 12 mayo 56, que contenía una serie de normas sobre proceso administrativo.

Precisamente por ello, hubo necesidad de verificar hasta qué punto las especialidades contenidas en esta dispersa normativa tenían razón de ser, a fin de ser incorporadas a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, las normas sobre el proceso administrativo especial originado por la suspensión de acuerdos locales por infracción manifiesta las leyes y las reguladoras del proceso sobre lecciones locales. Como dice el preámbulo de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, la inclusión de estas normas en el texto legal era una consecuencia ineludible del carácter general del nuevo texto al regular unitariamente los

distintos procesos administrativos y derogar cuantas disposiciones vigentes hacen referencia a los mismos.

En consecuencia, cuantas normas sobre el proceso administrativo no estuvieran recogidas en la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, quedaron derogadas. La disposición final segunda no podía ser más clara y terminante. Quedan derogadas las disposiciones legales relativas a la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo.

Cualquier norma legal o reglamentaria sobre el proceso administrativo quedó privada de efecto el mismo día que entró en vigor la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. A partir de ese día, sólo una ley regulaba el proceso administrativo. Al pretender la tutela jurisdiccional en el ámbito jurídico-administrativo, no era necesaria la elección de la norma aplicable a través de una serie de textos legales dispersos.

La regulación, toda la regulación, se encontraba en una sola disposición. Es cierto que la doctrina y jurisprudencia posterior atenuaron las rígidas consecuencias de aquella cláusula derogatoria. Al admitir la subsistencia de la vigencia de alguna norma contenida en la ley del suelo, si bien posteriormente se acentuó la tendencia unificadora.

Así, la ley 19.975, que modificó la ley de 1956, excluyó de su ámbito normas que carecían de razón de ser, al incidir en la regulación del objeto de otra ley, la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. De aquí, que derogara expresamente prescindiendo de si habían quedado ya derogados anteriormente una serie de artículos. Es cierto que mantuvo la vigencia de otros preceptos, pero sólo en casos especiales en que puede encontrarse justificada la excepción, por tratarse de preceptos que o se limitaban a definir el carácter jurídico-administrativo de ciertas cuestiones, contribuyendo a la delimitación del ámbito de la jurisdicción, así el artículo que pasó al texto refundido en el número 234, o a establecer una norma de legitimación, como es el artículo 235, que admite la acción pública.

Podía pues entenderse que la unidad legislativa se había conseguido plenamente. Pues bien, subrayamos otra vez que aquella unidad tan difícilmente conseguida va a romperse en esta época de transición, se está rompiendo. Y así se han sucedido disposiciones con rango de ley que, olvidándolo que fue una de las más importantes conquistas de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, contienen normas sobre el proceso administrativo.

Así, el decreto ley 1 de 1977, de 4 de enero, que creó la Audiencia Nacional, al atribuir a su sala de lo contencioso-administrativo el conocimiento de determinados recursos contencioso-administrativos, modificó sustancialmente el complejo sistema de competencias que introdujo la ley 10, 1973, de 17 de marzo, así como en algún aspecto concreto el régimen del recurso de operación. Veamos otro ejemplo. El decreto ley 20, 1977, de 18 de marzo, al regular las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, regula el recurso contencioso-administrativo electoral, que confía a la decisión de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículos 73, 74 y 75.

Pero sigamos viendo. La ley de elecciones locales, de 17 de julio de 1978, ley 39, 1978, reiterando la técnica legislativa del decreto ley 20, 1977, regula el contencioso electoral en los artículos 42, 43 y 44. Y la ley 62, 1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, contiene la regulación de un proceso administrativo especial contra actos de la administración pública que afectan al ejercicio de los derechos fundamentales, artículo sexto a décimo, apartándose notoriamente de los principios informantes del proceso administrativo ordinario.

En todo caso, el principio de unidad en la regulación del proceso administrativo, cuya bondad parece fuera de toda duda, aconseja cortar de una vez con la peligrosa tendencia legislativa contraria y poner remedio a la situación actual. La solución no puede ser otra que la incorporación a la ley de jurisdicción contencioso-administrativa de cuantas normas reguladoras del proceso administrativo hubieran entrado en vigor con posterioridad. A tal efecto, se impone una labor análoga a la que se realizó durante la elaboración de la mencionada ley.

El momento no puede ser más oportuno. Una vez promulgada la constitución, ha de procederse a una revisión de la ley que permita la acomodación de sus normas a los principios generales del derecho informantes del nuevo ordenamiento, lo que no comportará profundas modificaciones, pues la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, como se ha señalado, pese a la época en que dio la luz, puede citarse como ejemplo de garantía jurisdiccional frente a la administración pública en un estado de derecho. Esta revisión de la ley, desde esta perspectiva constitucional, debe aprovecharse para introducir aquellas modificaciones que aconseje la práctica de estos años de vigencia, y muy especialmente para incorporar al texto las normas procesales administrativas que se considere deben sustituir.

Y una vez incorporadas, a fin de evitar una duplicidad legislativa siempre peligrosa, deberán derogarse las normas incorporadas. Como la mayor parte de estas normas especiales están incluidas en textos legales promulgados para situaciones concretas y, por tanto, de vigencia provisional, la incorporación no supondría un atentado contra leyes orgánicas definitivas, de tal modo que cuando se promulgasen estas, así la ley electoral, se tenga especial cuidado en no incidir en el error anterior. Y al llegar al punto de las garantías jurisdiccionales, una vez regulado en la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa el correspondiente proceso administrativo especial, la ley respectiva deberá limitarse a establecer la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de conformidad a lo dispuesto en la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta es la única técnica legislativa admisible si queremos que se mantenga el principio de unidad de la regulación del proceso administrativo, con las ventajas que del mismo deriva, y que la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa conserve el puesto que se merece en el marco de nuestro ordenamiento jurídico. Para disponer de más elementos de juicio sobre este tema, pueden ustedes consultar el número de enero-marzo de este año de la revista Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, donde el profesor Jesús González Pérez ha

realizado un acertado y completo estudio sobre este problema. Y asimismo, para obtener una panorámica de conjunto de los sucesivos pasos legislativos que condujeron al acto al ley, pueden consultar el tomo segundo del curso Derecho Administrativo de los profesores Eduardo García Denterría y Tomás Ramón Fernández, en cuyo capítulo 22 se desarrollan los diversos hitos legislativos que condujeron a la implantación en España de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Don Eduardo Magallón, en Derecho Administrativo I, se ha referido a los diversos atentados a la ley de jurisdicción contencioso-administrativa.