

LA REFORMA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: UN PROBLEMA PENDIENTE

Por

ROSARIO LAZA Y LAZA

Profesora Asociada de Derecho Administrativo

Entre los días 9 y 13 del mes de septiembre del año en curso, y dentro del ciclo de actividades académicas estivales que tradicionalmente celebra la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo en la Península de la Magdalena (Santander), se ha desarrollado un Curso Magistral dedicado a analizar la necesaria reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

El mismo ha sido dirigido y presidido por el Prof. Dr. D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, quien ha contado con la colaboración de los Prof. Dres. D. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, D. Luis MARTÍN REBOLLO y D. Raúl BOCANEGRA SIERRA; habiendo asistido —además de estudiantes y profesores de las distintas Universidades españolas, abogados y letrados del Consejo de Estado— venticinco magistrados de lo contencioso-administrativo de distintos Tribunales Superiores de Justicia (1); asimismo se contó con la presencia de D. Clemente AUGER, Presidente de la Audiencia Nacional, siendo D. Javier DELGADO BARRIO, Presidente del CGPJ y del TS, el magistrado encargado de clausurar el Encuentro.

En un principio, el contenido del Curso se ofrecía a los asistentes como un análisis sistemático y detallado del Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (2), decaído tras la disolución de las Cortes a comienzos de 1996, mediante la exposición de una serie de Ponencias, precedidas por tres conferencias introductorias que debían desarrollarse el lunes día 9 (3). Sin embargo, GARCÍA DE ENTERRÍA manifestó su expreso deseo de que las sesiones adoptasen el formato propio de un Seminario con la finalidad de facilitar la intervención y participación activa de

(1) Se observará en el desarrollo de la Crónica que fueron precisamente los miembros de la carrera judicial los que monopolizaron el debate abierto y alimentado por los cuatro ponentes. Este dato conviene subrayarlo en cuanto que imprimió un carácter específico al contenido del Curso.

(2) Vid. «BOCG» Congreso de los Diputados, Serie-A, núm. 133-1, de 30 de septiembre de 1995.

(3) En febrero de 1995 se celebraron en Sevilla una Jornadas sobre la Reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, coordinadas por el Prof. Dr. D. Alfonso PÉREZ MORENO —vid. A. PÉREZ MORENO, *La reforma del proceso contencioso-administrativo*, Ed. Aranzadi (Pamplona, 1995)—. Asimismo, en mayo del mismo año se celebraron otras en Barcelona publicadas con el título *La Reforma de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Institut d'Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995.

los asistentes al Curso y dotar a éste de un carácter constructivo, ya que buscaban los ponentes la elaboración de unas Conclusiones Finales con vistas a ejercer cierta influencia en el proceso de redacción del nuevo Proyecto de Ley que —según anunció este profesor— está elaborando actualmente el Ministerio de Justicia (4).

La sesión matutina del lunes 9 de septiembre comenzó a las 10,30 h. con la presentación del Curso por GARCÍA DE ENTERRÍA, quien destacó la existencia de dos razones fundamentales para llevar a cabo la reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa: una, la preconstitucionalidad de la vigente Ley de 1956 —no adaptada sistemáticamente al texto constitucional de 1978, sino sólo corregida por la jurisprudencia del TC y TS—, y dos, la espectacular generalización de la Justicia administrativa sin que se hayan incrementado por ello los efectivos con los que contaba hasta ahora. Ello ha conducido a la congestión de los Tribunales contencioso-administrativos, situación especialmente grave en cuanto que el recurso contencioso no paraliza la actividad de la Administración con las consecuencias perjudiciales que ello tiene para el valor efectivo de la sentencia.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA, tras la aprobación de la CE de 1978, la Jurisdicción contenciosa no debe contemplarse con un carácter marginal o especial frente a los otros órdenes jurisdiccionales: se trata de una pieza imprescindible del Estado de Derecho en cuanto que fiscaliza el sometimiento de la actividad administrativa al principio de legalidad, haciendo realidad la verdadera legitimación democrática de los gestores y gobernantes que no se sustenta sólo en el respeto a un procedimiento formal de designación de los mismos (5). Subraya, por todo ello, al final de su exposición introductoria que bajo esta perspectiva debe enfocarse la necesaria reforma de la Justicia administrativa.

A continuación, MARTÍN REBOLLO expuso un esquema bastante simple y sucinto de la Evolución histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España, así como ofreció un análisis de la dimensión sociológica de la misma.

En cuanto al primero de los puntos, y tras recordar simplemente que la Historia de la Justicia administrativa en España se resume en tres fechas fundamentales —1845, 1888 y 1956—, se limitó a enumerar las cuatro características que distinguen a la Ley de Santamaría de Paredes de la Ley vigente: mientras el texto legal de 1888 no permitía la impugnación de reglamentos, imposibilitaba el control de la potestad discrecional, no autorizaba a litigar mediando simplemente un interés (ni siquiera directo) y permitía al Gobierno suspender o inexecutar la eficacia de las Sentencias; la Ley de 1956 admite la impugnación de reglamentos, abre la vía procesal

(4) Dichas Conclusiones se redactaron el jueves 12 de septiembre y se entregó una copia de las mismas al Presidente del CGPJ durante la Clausura. Pueden verse en el apartado Documentos y Dictámenes de este mismo número de la REVISTA.

(5) Las ideas a las que GARCÍA DE ENTERRÍA alude en su intervención pueden verse desarrolladas con toda riqueza de detalles en su obra *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Ed. Civitas, 1995 (en especial, págs. 58 y ss.) —recientemente la Ed. Civitas ha publicado una Segunda Edición de esta obra—.

para controlar la potestad discrecional de la Administración, autoriza a litigar mediando sólo un interés y limita la posibilidad de suspender el fallo.

En seguida MARTÍN REBOLLO menciona el conjunto de reformas parciales que ha sufrido el texto de 1956: la de 1973 —tendente a descargar de competencias al TS—, la de 1977 —por la que se crea la Sala de lo Contencioso en la Audiencia Nacional—, el Decreto-ley electoral de marzo de 1977 —por el que se crea el recurso contencioso-electoral—, la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona —que establece un procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales—, el impacto producido por la aprobación de la CE de 1978 —que si bien no ha dado lugar aún a una reforma global de la Justicia administrativa (6) sí ha dado lugar a una rica jurisprudencia del TC y del TS que han ido adaptando la vieja Ley de 1956 a los artículos 24.1, 103.1 y 106 CE, la aprobación de la LOPJ en 1985 y de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988 —por la que se crean los TSJ y se pospone la puesta en funcionamiento de los Juzgados Unipersonales de lo Contencioso a la aprobación de una nueva Ley de la Jurisdicción Contenciosa; y, por último, la reforma procesal introducida por Ley 10/1992, de 30 de abril —mediante la que se introduce el recurso de casación—.

De la breve exposición de la evolución histórica llevada a cabo, MARTÍN REBOLLO destaca como conclusión que la aprobación de la CE hace necesaria una reforma global de la Justicia administrativa, reforma que sólo se ha plasmado seriamente en el Proyecto de Ley presentado a las Cortes en septiembre de 1995 y que, tras la disolución de las Cortes, ha decaído. Para el ponente, en definitiva, esta profunda reforma procesal debe buscar un equilibrio entre una Justicia eficaz —y, por tanto, rápida— y de calidad. Las grandes cuestiones a las que se debe dar respuesta para lograr dicho objetivo son: -Qué se puede recurrir, o lo que es lo mismo, Extensión y límites de la Jurisdicción contenciosa; -Quién puede recurrir, es decir, la legitimación procesal; -Dónde se puede recurrir o la Planta Judicial; -Cómo se puede recurrir, la Estructura del Proceso.

En lo que se refiere a la Dimensión sociológica de la Jurisdicción contenciosa, MARTÍN REBOLLO comenta una serie de datos estadísticos (7) que reflejan la congestión en la que se encuentran los Tribunales contencioso-administrativos: entre 1983 y 1995, en el TS, de haber pendientes 5.000 asuntos, se ha alcanzado la cifra de 26.000 asuntos sin resolver —ello, para MARTÍN REBOLLO, demuestra que la reforma de 1992 no mejora la situación del Alto Tribunal—; si en 1981, en las Audiencias Territoriales, había pendientes 22.483 asuntos, en los TSJ hay actualmente 161.720 litigios sin resolución judicial. A la vista de estas cifras, el ponente propone una refle-

(6) Menciona aquí MARTÍN REBOLLO la existencia de un Anteproyecto de Ley en 1986 —vid. «Documentación Jurídica», núm. 51, VII-IX/1986— y, posteriormente, la presentación del Proyecto de Ley en septiembre de 1995 —vid. *supra*—.

(7) Vid. la última Memoria anual del CGPJ y también a S. PASTOR PRIETO, *¿Ah de la justicia? Política judicial y Economía*, Ed. Civitas (Madrid, 1993).

xión sobre las posibles soluciones, manteniendo que, desde su punto de vista, no sólo basta con una reforma global legislativa, sino también con la introducción de incentivos de carácter económico y de otra índole para hacer más atractiva a los miembros de la carrera judicial la especialización contencioso-administrativa.

Tras una pausa de media hora, la sesión de la mañana del lunes continúa con una breve intervención de BOCANEGRA y T. R. FERNÁNDEZ, en las que ambos subrayan que el fenómeno sociológico que ellos denominan «contencioso de masas» es generalizado en los países de nuestro entorno (8) y que exige la aprobación de una nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa.

T. R. FERNÁNDEZ centra su análisis en la desagregación de los datos estadísticos que ofrece el CGPJ según las materias sobre las que versan los recursos presentados, destacando como principales asuntos el contencioso fiscal —especialmente en la rama local—, expropiación forzosa y personal —que acaparan ambas todo el esfuerzo de la Sala 5.ª del TS, representando, por tanto, 1/3 de la litigiosidad contenciosa—. En esta línea, MARTÍN REBOLLO ilustra la curiosidad de T. R. FERNÁNDEZ, subrayando que por las materias a que se refieren los recursos planteados: a personal atiende un 29 por 100, a tributos un 30 por 100 y a sanciones —especialmente laborales y de tráfico— entre un 27 y un 25 por 100; por Administración recurrida, destaca la Administración Local con el 28,7 por 100 de los recursos —de los que un 50 por 100 se refiere a tributos—, mientras que un 40 por 100 a Urbanismo (9).

Siguiendo el curso del debate, D. J. L. IBARRA —magistrado de la Sala de lo contencioso del TSJ del País Vasco y uno de los que participaron en la elaboración del Proyecto de 1995— subraya el carácter deficitario de los datos estadísticos con los que contamos para reflejar la verdadera situación de la litigiosidad contenciosa, consecuencia fundamentalmente de la «pequeña Administración» del CGPJ para poder realizar ese estudio y la falta de un análisis económico de la Justicia administrativa por parte de la Universidad española. Intervenciones de carácter más práctico fueron las de D. J. L. SÁNCHEZ DÍAZ y D. J. DÍAZ, magistrados de la Audiencia Nacional y del TSJ de Valencia respectivamente, para los que los datos expuestos conducen a defender la creación definitiva de los Juzgados Unipersonales y agilizar el proceso en su seno defendiendo el principio de oralidad en su desarrollo e introduciendo medidas de carácter disuasorio como puede ser la condena en costas (10).

(8) BOCANEGRA se refiere brevemente a la situación en Alemania y en Francia, que ha conducido a reformas profundas de su legislación procesal (vid., en este sentido, T. R. FERNÁNDEZ, *Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (la Ley de 8 de febrero de 1995 y las nuevas reformas del contencioso-francés)*, en «REDA», núm. 91, VII-IX/1996.

(9) Es interesante señalar que en relación con el sentido del fallo, un 49 por 100 es desestimatorio y referido a licencias urbanísticas y tributos locales.

(10) Para GARCÍA DE ENTERRÍA, es fundamental el restablecimiento de las vías previas, parecer que desarrollará en sesiones posteriores como veremos en su momento.

La jornada del lunes fue cerrada por MARTÍN REBOLLO, quien expuso un esquema aproximativo de cuáles consideraba él que debían ser los problemas fundamentales a tratar en el resto de las sesiones, así como del orden en que era oportuno su debate:

1. ¿Qué recurrir?
 - Actos políticos del Gobierno.
 - Huida del Derecho Administrativo y búsqueda del Derecho Penal como alternativa de control.
 - Inactividad administrativa material.
2. ¿Quién?
 - Subsistencia del coadyuvante.
 - Legitimación y postulación. Asistencia de Letrado.
3. ¿Dónde?
 - Planta Judicial.
4. ¿Cómo?
 - Suspensión cautelar.
 - Oralidad.
 - Poderes del Juez.
 - Recursos contra sentencias: apelación/casación
 - Contenido y ejecución de sentencias.

La sesión matinal del martes 10 de septiembre fue abierta por T. R. FERNÁNDEZ, para quien, en el análisis de la Reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa, debe partirse de buscar respuesta a una cuestión previa: *¿Qué jurisdicción es la que queremos?*, o lo que es lo mismo, *¿Qué naturaleza le atribuimos?* Advierte que se parte de un modelo revisor inspirado en el francés (11) que, si bien no es partidario de modificar o sustituir por otro distinto, sí defiende la necesidad de completarlo con acciones de otra naturaleza que cubran los vacíos de defensa que dicho modelo permite, ya que el artículo 24 CE centra en la garantía de derechos e intereses legítimos el eje de cualquier proceso.

En la misma línea, aunque ilustrando esta intervención con una mirada hacia el Derecho contencioso alemán, BOCANEGRA recuerda que el artículo 24 CE está inspirado en el artículo 19 Ley Fundamental de Bonn por el que se concibe una Justicia administrativa de corte subjetivo (12), con

(11) En Francia se encuentra actualmente en crisis dicho sistema, según advierte el mismo T. R. FERNÁNDEZ en *Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (la Ley de 8 de febrero de 1995 y las nuevas reformas del contencioso francés)*, en «REDA», núm. 91, VII-IX de 1996.

(12) Vid. un comentario al artículo 19.4 LF en S. GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania* (Madrid, Ed. Civitas, 1993), nota (12) en pág. 46.

un sistema plural de acciones: -acción impugnatoria de actos administrativos; -acción por la que se pretende de la Administración que dicte un acto administrativo; -acción por la que se pretende de la Administración que ejercite una actividad obligada; -acción por la que se pide a la Administración que dicte una declaración determinada; -control de reglamentos. Para él, el Proyecto de ley de 1995 está basado en el modelo descrito.

Las intervenciones que se sucedieron a continuación se mostraron reticentes en cuanto a la posibilidad de modificar la naturaleza revisora de la jurisdicción contenciosa, subrayando la necesidad de delimitar claramente los perfiles de esas acciones en las que las pretensiones de las partes van más allá de la impugnación de un acto administrativo. Para GARCÍA DE ENTERRÍA, sin embargo, el enfoque dado al problema por T. R. FERNÁNDEZ y BOCANEGRA es correcto: recuerda, en primer lugar, cómo en Francia se distinguía entre el recurso de plena jurisdicción —para cuya interposición se requería legitimación por derecho subjetivo— y el recurso de exceso de poder —en el que bastaba legitimación por mero interés (llegándose a hablar de una legitimación por mero interés al cumplimiento de la legalidad)—, y a continuación, advierte que actualmente en Francia se prefiere una vuelta al recurso de plena jurisdicción porque si se complementa su legitimación con el interés legítimo es un recurso más completo, ya que permite sentencias declarativas y también sentencias de condena (no como el de exceso de poder que sólo admite sentencias declarativas) (13). Para GARCÍA DE ENTERRÍA, la reforma legislativa francesa se inspira en el modelo alemán, como también lo hace el Proyecto de ley español de septiembre de 1995, en cuyos artículos 28-31.1 y 29-31.2 se diseñan dos acciones de condena.

Para T. R. FERNÁNDEZ, quien interviene a continuación, en el modelo de justicia administrativa del Proyecto de 1995 se encuentran efectivamente todas las acciones del modelo alemán pero montado sobre una Jurisdicción de naturaleza revisora. Recuerda que en Francia ya no se puede hablar de una distinción entre el recurso de plena jurisdicción y el recurso de exceso de poder; pues bien, en España ocurre algo parecido —la Ley de 1956 mantiene que el objeto del proceso son las pretensiones de las partes y el acto administrativo recurrido es el pretexto para construir esas pretensiones— aunque aún arrastramos la tradición del viejo modelo francés. Recomienda, en este sentido, poner énfasis y subrayar que el centro de gravitación para interpretar el Proyecto de 1995 está en el artículo 24 CE; es sobre él como debe construirse el proceso, lo que supone invertir el orden de los factores en el planteamiento de la naturaleza de la JCA (14). Es interesante dejar constancia aquí del breve pero interesante

(13) Vid., en este sentido, a T. R. FERNÁNDEZ, *Una revolución de terciopelo...*, ob. cit., pág. 388 y al mismo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2.ª ed. ampliada, Ed. Civitas (Madrid, 1992), págs. 201 y ss.

(14) Termina T. R. FERNÁNDEZ afirmando que se diseñe un proceso similar al civil, algo que no es extraño a nuestra doctrina (vid. R. PARADA VAZQUEZ, *Réplica a NIETO sobre el principio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo*, en el núm. 59 de esta REVISTA, 1969, pág. 46).

apunte que BOCANEGRA hizo a la tesis de T. R. FERNÁNDEZ: recordó que en Alemania no se concibe la Jurisdicción como revisora y ello conduce a que se refuerce el papel de la suspensión del acto administrativo (es regla general salvo que la Administración justifique la necesidad de preservar la eficacia del acto).

Después de una breve pausa, MARTÍN REBOLLO propuso que dentro del capítulo que se refiere a la *EXTENSION Y LIMITES DE LA JURISDICCION CONTENCIOSA* se tocara especialmente el problema de los *ACTOS POLITICOS DEL GOBIERNO* (15), siendo GARCÍA DE ENTERRÍA el que interviene en primer lugar realizando una exposición completa del problema durante una hora.

Para él, el concepto de «acto político del Gobierno» surge en el siglo XIX al hilo de un problema que afecta a los límites de la Jurisdicción contenciosa. En Francia, en un primer momento, el concepto se perfilaba según un criterio teleológico y poco a poco se fue reduciendo, adoptando para su definición un sistema de lista —actualmente señala que sólo se consideran como tales lo referente a relaciones entre poderes y relaciones internacionales.

En España, tras la aprobación de la Ley de 1956, señala GARCÍA DE ENTERRÍA, el TS llevó a cabo una labor interpretativa del artículo 2.b) de claro carácter restrictivo; sin embargo, la expresión «actos de seguridad interior del Estado» dio pie a que el Gobierno entendiera incluido en el concepto todo lo referente a «sanciones de orden público» (16).

A partir de aquí, el ponente analiza el impacto que produce sobre dicho concepto la aprobación de la CE/78 —lógicamente debe buscarse el mismo en la jurisprudencia constitucional y del TS—. Para ello se apoya fundamentalmente en la STC de 16 de mayo de 1983 —según la cual, tras la aprobación del artículo 24 CE todas las exclusiones de tutela jurisdiccional por Ley son inconstitucionales— y en el Auto TS de 18 de enero de 1993 y STS de 28 de junio de 1994 —según los cuales, siempre que exista un límite legal que ha de ser observado para el ejercicio por el Gobierno de la ca-

(15) Según el artículo 2.b) Ley de la JCA de 1956, «no corresponderán a la JCA las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno como son los que afecten a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación sí corresponde a la Jurisdicción contenciosa», mientras que el artículo 3.c) del Proyecto de ley de 1995 habla de «los actos del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que se refieran a sus relaciones con otros órganos constitucionales y estatutarios y los dictados en ejercicio de la función de dirección de la política interior y exterior, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueran procedentes, cuya determinación sí corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo».

(16) Sin embargo, el TS siempre defendió que los límites legales de dichas sanciones se encontraban claramente definidos en la Ley de Orden Público y que perfectamente el respeto a los mismos por el Gobierno podía ser controlado por él. En línea con lo anterior, recordó también GARCÍA DE ENTERRÍA el intento de reforma de la Ley JCA en 1972, en la que se proponía adicionar las decisiones «que afectan a la garantía y defensa del ordenamiento constitucional» —vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, Jueces y control de la Administración*, ob. cit., pág. 41—.

pacidad de dictar estos actos, puede ser controlado por los Tribunales contencioso-administrativos (17).

En cuanto al Proyecto de ley de 1995, según GARCÍA DE ENTERRÍA, extiende de forma ilimitada el concepto de acto político (18), ampliación que el Proyecto de ley reguladora del Gobierno, presentado a las Cortes en noviembre de 1995, intenta rectificar distinguiendo entre «una actividad del Gobierno de dirección de la política interior y exterior» y «una función ejecutiva» —sólo ésta última ha de realizarse con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, por lo que los actos de dirección política sólo serían controlables por las Cortes e impugnables ante el TC —solución que para GARCÍA DE ENTERRÍA supone la introducción de un límite al artículo 24 CE que no se deduce del texto constitucional (19).

Finalizada la ponencia de GARCÍA DE ENTERRÍA, pide la palabra D. J. L. IBARRA, quien partiendo de una posición similar a la de aquél, defiende, no obstante, que la intención de los redactores del Proyecto de 1995 no estaba predefinida: en realidad presentaron al Ministerio de Justicia tres opciones: a saber, no hacer referencia alguna al acto político, recogerlo en términos conceptuales o bien realizar una redacción descriptiva del mismo, decidiéndose el Ministro por la tercera —de hecho, subraya, no se menciona la expresión «acto político o de gobierno»—, pero sí se recoge el espíritu de la jurisprudencia.

Desarrollando más su punto de vista, confiesa IBARRA que se trata de un problema de relación de poderes —Ejecutivo/Judicial— pues es opinión extendida entre el cuerpo judicial que el Ejecutivo siempre actúa lesionando el principio de legalidad. Ante esta situación, si el Proyecto hubiese optado por no definir la frontera entre lo que es labor administrativa y labor política estaría alentando un cierto judicialismo: tendrían los jueces la opción de interpretar y deslindar el concepto «caso por caso».

A partir de aquí se inicia una interesante polémica entre los profesores que dirigen el Seminario y el magistrado del TSJ del País Vasco, alentada por T. R. FERNÁNDEZ, quien de forma clara y directa pide a éste que defina el concepto de acto político. IBARRA sostiene que en la labor del Gobierno hay que deslindar una función de dirección política —que consiste en señalar los objetivos generales de la acción de Gobierno— y una función administrativa. A continuación añade que el método de control de la discrecionalidad nos aproxima bastante al perfil de la noción de acto político, aunque nunca debe residenciarse ese control en la Justicia ordinaria.

La respuesta de los ponentes —desde mi punto de vista da en el clavo—

(17) Por lo demás, el concepto queda circunscrito a los actos de relaciones con las Cortes u otros órganos constitucionales y lo referente a relaciones internacionales.

(18) Para ello, subraya cómo la expresión «actos de dirección de política interior y exterior del Gobierno» es muy similar a la del artículo 97 CE y se apoya también en la valoración que del precepto hace el Dictamen del Consejo de Estado —vid. para mayor detalle, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa (Una réplica)*, en Revista «OTROSI», junio de 1996, pág. 8.

(19) Las razones de esta afirmación no fueron expuestas con detalle en la ponencia, pero pueden encontrarse en el artículo publicado en Revista «OTROSI» de junio de 1996 (cit. ant.) pág. 9.

es que no creen que exista ese prejuicio en el colectivo de los jueces que pueda justificar esta actitud «a la defensiva» del Gobierno que defendió este Proyecto de 1995. De hecho, MARTÍN REBOLLO termina sosteniendo que de las tres opciones que manejaron los redactores del Proyecto, la más respetuosa con la CE era la primera, en cuanto que ello dejaría la cuestión de los actos políticos tal y como está. En cualquier caso, considera necesaria la eliminación de la expresión «función de dirección de la política interior y exterior» ya que, según opinión del TC, no añade nada nuevo al concepto ni tampoco perfila sus límites externos (20).

En la sesión de la tarde del martes 10 de septiembre se abordó el problema de la *ORGANIZACION Y PLANTA JUDICIAL*, siendo BOCANEGRA quien plantea los puntos esenciales desde los que entiende que debe ser estudiado. Para él, las reformas orgánicas de la Justicia administrativa han pretendido siempre descargar de trabajo al TS —sin que ello diera resultado— y plasmar una correlación entre el órgano que dicta el acto administrativo y el Tribunal que lo enjuicia —lo cual tampoco le parece acertado—. Refiriéndose a continuación a los sistemas judiciales alemán y francés, subraya sus similitudes, aunque presta mayor atención al primero —en el que existen Tribunales Administrativos de primera instancia; un Tribunal Administrativo de apelación por Land y un Tribunal Supremo o de Casación— puesto que en vez de constituirse Juzgados Unipersonales para atender los asuntos más reiterativos, se delega en algunos magistrados de las Salas, solución que le parece idónea para el caso español. En cuanto a la necesidad de especialización contencioso-administrativa dentro de la carrera judicial, entiende que debe mantenerse y fomentarse desde la base, pues es fundamental por la naturaleza de la jurisdicción. Por último, defiende la restauración de la doble instancia y el mantenimiento del principio de colegialidad, con independencia de la posible delegación de asuntos tal y como se hace en Alemania.

A continuación, intervienen dos magistrados de lo contencioso que, en relación con el problema de mantener o no el principio estricto de colegialidad, defienden la puesta en funcionamiento de los Juzgados Unipersonales de primera instancia, ya que, por la experiencia de otros órdenes jurisdiccionales, se trata de jueces especialmente independientes y eficaces; al mismo tiempo proponen la unificación de los Tribunales y la reducción de su plantilla en aras de simplificación y eficacia.

D. J. L. IBARRA, magistrado del TSJ del País Vasco, recordó en este punto cómo el Proyecto de 1995 no buscó la modificación —ni parcial, ni total— de la Planta Judicial al entender que ésta es una labor de la LOPJ y se mostró partidario de que en esta línea se manifieste un posible nuevo Proyecto de Ley.

(20) Sobre este tema puede consultarse un artículo de B. LOZANO, *El sistema de conflictos jurisdiccionales, las materias clasificadas y el control judicial de la Administración*, en «REDA», núm. 91, VII-IX de 1996; en especial, vid. la referencia al Dictamen del Consejo de Estado de 18 de julio de 1996 en el que se responde a una consulta efectuada por el Ministro de la Presidencia sobre la decisión del Consejo de Ministros en relación con la desclasificación de los documentos del CESID requeridos judicialmente, en págs. 458-459.

GARCÍA DE ENTERRÍA, ante la tesitura de defender el principio de colegialidad a rajatabla o inclinarse por Juzgados Unipersonales, se muestra partidario de la primera solución, creándose un órgano colegiado que unifique tres o cuatro provincias y delegándose los asuntos más reiterativos en algún magistrado de la Sala, tal y como se hace en Alemania (21).

La última intervención de la tarde fue protagonizada por T. R. FERNÁNDEZ, para quien —además de mostrarse totalmente de acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA en relación con la posibilidad o no de constituir los Juzgados Unipersonales— la colegialidad en el contencioso es necesaria en cuanto que la labor de estos magistrados consiste nada más y nada menos que en juzgar y controlar al Poder (22).

Durante la mañana del miércoles 11 de septiembre se continuó polemizando en torno a la necesidad de mantener la colegialidad o crear Juzgados Unipersonales y se suscitaron otros temas de debate en relación con la utilidad de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional y el uso de Jueces Adjuntos en lugar de magistrados suplentes.

En cuanto al primero de los temas a debatir destaca la intervención de TOLEDANO, magistrado del TSJ de Granada, para quien es útil darle un enfoque práctico: partiendo de recordar las líneas esenciales del sistema creado por la Ley de 1956 —basado en el principio de colegialidad y especialización de 1/3 de los magistrados— que considera una experiencia positiva; así como refiriéndose a los defectos de la sustitución de las Magistraturas de Trabajo por los Juzgados de lo Social —carentes de todo atractivo para los miembros de la carrera judicial—, defiende la creación de órganos colegiados de ámbito provincial o supraprovincial similar al propuesto por GARCÍA DE ENTERRÍA, pues encaja en el sistema de Planta diseñado por la LOPJ y aporta las ventajas de significar un incentivo económico y para la especialización al ascender al rango de magistrado desde el momento en que se pertenece a un órgano colegiado.

A continuación, y en la línea de la intervención de TOLEDANO, otro magistrado matiza que dicho sistema se introduzca sólo para los asuntos de ínfima cuantía, en los que debe desarrollarse el proceso de acuerdo con el principio de oralidad, atribuir la vista y el fallo a un sólo magistrado y establecer un recurso de revisión para unificación de doctrina dirigido a toda la Sala (23).

(21) Para GARCÍA DE ENTERRÍA, el principal problema de los Jueces Unipersonales es la necesidad de su especialización —con las dificultades que ello plantea tal y como está diseñada ahora la carrera judicial—. Esta postura doctrinal, contraria a la defendida en un principio por los magistrados asistentes al Seminario, va a ser la que se termine imponiendo tras la discusión.

(22) Puede consultarse el análisis que hace de la reforma de la Justicia francesa producida por Ley de 8 de febrero de 1995 —por la que se otorga un mayor protagonismo a la figura del juez único al concedérsele no sólo competencias en relación con medidas cautelares sino también en el ámbito de la adopción de la decisión definitiva— así como de las diferencias de este sistema con el diseñado por la LOPJ y Ley de Planta de 1988 españolas en *Una revolución de terciopelo...*, «REDA», núm. 91, VII/IX de 1996, págs. 398-399.

(23) Antes de agotarse la polémica, el magistrado del TSJ de Valencia aún defendía la efectiva creación de los Juzgados de lo Contencioso, aunque reconociendo el problema que representa la escasez de especialistas dentro de la carrera judicial.

A partir de este momento, los miembros de la Mesa suscitaron como tema a debatir la conveniencia o no de suprimir la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional —problema enormemente ilustrativo del enfoque general que se desee dar a la reforma de la Planta Judicial, basado en el principio de centralización, o bien en el principio de descentralización—; así, para MARTÍN REBOLLO, es conveniente la supresión de la Sala de la Audiencia Nacional, por el contrario, T. R. FERNÁNDEZ no está de acuerdo con esa postura en cuanto que la labor que realiza —juzgar a los órganos centrales de la Administración del Estado— no puede llevarse a cabo por un TSJ. GARCÍA DE ENTERRÍA se muestra partidario de su conservación pero dejando su competencia sólo para enjuiciar la actividad de los Ministros (24).

En cuanto a las Conclusiones que pueden extraerse del conjunto del debate, GARCÍA DE ENTERRÍA destacó cómo es conveniente, en primer lugar, modificar la LOPJ a través de Disposiciones Adicionales en el Proyecto de Ley de la JCA. para introducir las reformas precisas en la Planta Judicial (25); además, y en relación con la conveniencia o no de la supresión de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, destaca como aptitud mayoritaria la de su conservación aunque reduciendo el número de sus competencias (26). Por último, se refirió GARCÍA DE ENTERRÍA a la figura de los Jueces suplentes, personal jubilado procedente normalmente de un mundo extraño a la carrera judicial y que se revalida año tras año de forma discrecional, dato éste que pone en entredicho su independencia al no gozar de inamovilidad (27).

Cerró el turno de intervenciones BOCANEGRA, quien consideró útil hacer una breve referencia a las figuras de jueces no profesionales existentes en Alemania: -jueces a prueba (aprobadas sus oposiciones hacen funciones de auxilio en los Tribunales durante 1 año), -jueces honorarios, y -jueces adjuntos (procedentes de la Universidad o de otras jurisdicciones) que ejercen las mismas funciones que los demás jueces (28).

Durante la sesión de tarde se propuso por MARTÍN REBOLLO el tratamiento de cuestiones relacionadas con la *ESTRUCTURA DEL PROCESO*: fundamentalmente sugiere la posibilidad de discutir la conveniencia o no de establecer tipos diferentes de procesos (así como si en alguno de ellos conviene introducir una mayor oralidad), la defensa de instrumentos de

(24) Del grupo de los magistrados asistentes, D. J. L. SÁNCHEZ, del TSJ de Valencia, se muestra en la línea de GARCÍA DE ENTERRÍA, al igual que TOLEDANO, del TSJ de Granada.

(25) Una postura discrepante es la D. J. L. IBARRA, magistrado del TSJ del País Vasco, en el sentido de que la Planta Judicial reciba el mismo tratamiento que en el Proyecto de 1995, debiendo abordarse posteriormente en la reforma de la LOPJ —vid. supra su intervención inmediatamente anterior.

(26) En este punto BOCANEGRA se mostró partidario de su conservación íntegra en línea con su concepción centralizadora de la Planta —es contrario a la idea de descargar sistemáticamente de competencias a los órganos centrales de la Administración de Justicia—.

(27) En concreto, cita conjuntamente los artículos 117 y 122 CE, siendo apoyado en este sentido por D. Clemente AUGER, presidente de la Audiencia Nacional.

(28) En relación con la figura de los jueces adjuntos, TOLEDANO advierte que la posibilidad de que sustituyan a los jueces suplentes es una de las hipótesis que baraja el Ministerio de Justicia.

desincentivación del proceso para poder descongestionar los Tribunales y el análisis de los poderes del juez y el contenido de la sentencia. GARCÍA DE ENTERRÍA, por su parte, subrayó la importancia de debatir la restauración de las vías previas, siendo en realidad éste el tema en que se centró la mayor parte de la discusión.

Para él fue un error de la Ley 30/1992 la supresión del recurso de reposición establecido por los artículos 52 a 55 LJCA (29); de hecho, subraya este profesor, el Proyecto de 1995 lo restablecía, aunque con mero carácter potestativo (30). Además es partidario del restablecimiento de la vía económico-administrativa en la esfera local, aunque atribuyendo esta competencia revisora a las Diputaciones Provinciales de forma que queda a salvo el principio de autonomía local.

En la misma línea se mostró TOLEDANO, para quien estas vías previas a la interposición de un recurso contencioso tienen la misión de «depurar» la controversia de forma que al entrar el litigio en su fase judicial se encuentra más delimitado. En cuanto a la cuestión del restablecimiento del económico-administrativo, considera acertado el interpretarlo como un problema orgánico en relación con la Administración Local. IBARRA disiente únicamente en este último punto, mostrándose partidario del uso del modelo arbitral diseñado por la Ley 30/1992 en sustitución de la reclamación económico-administrativa.

La sesión matutina del jueves 12 de septiembre fue dedicada en su integridad al tratamiento de las *MEDIDAS CAUTELARES* en el contencioso-administrativo, corriendo a cargo de GARCÍA DE ENTERRÍA la exposición y planteamiento del tema (31). Parte de advertir la existencia de un curioso fenómeno de vasculación del sistema de justicia administrativa hacia una intensificación de las medidas cautelares en todos los países europeos: En Italia, el contencioso-administrativo es un sistema de medidas cautelares elaborado fundamentalmente por la jurisprudencia que reacciona frente al retraso en la resolución de los recursos; por el contrario, en Alemania y Francia, aunque se muestra la misma tendencia, ha habido reformas legislativas. En Alemania, la regla general es que la interposición del recurso produce efectos suspensivos, con algunas excepciones tasadas legalmente—entre ellas destaca la opción dada a la Administración de que, ante la in-

(29) En concreto, vid. la Disposición Derogatoria 2.c) Ley 30/92, así como su artículo 110.3, según el cual «la interposición de recurso contencioso-administrativo contra actos que ponen fin a la vía administrativa requerirá comunicación previa al órgano que dictó el acto impugnado».

(30) El artículo 41.1 dispone que «con carácter potestativo, podrá siempre interponerse recurso de reposición contra el acto, expreso o presunto, recurrible en vía contencioso-administrativa, con excepción del supuesto previsto en el artículo 44 de esta Ley».

(31) La bibliografía de este autor sobre las medidas cautelares es extensa; puede consultarse, por ejemplo, *La batalla por las medidas cautelares* (Ed. Civitas, 2.ª edición, Madrid, 1995). Asimismo, más recientemente: *Sobre la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales adopten medidas cautelares positivas contra los Reglamentos comunitarios cuya validez se cuestiona* (Sentencia Atlanta del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 1995), en «REDA», núm. 88, diciembre de 1995, págs. 565 y ss.; por último, puede verse también *Sobre la reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa (Una réplica)*, en Revista «OTROSI», junio de 1996.

terposición del recurso contencioso, pueda motivar y justificar la conservación de la eficacia del acto—; junto a la suspensión del acto administrativo también se dan medidas de carácter positivo (órdenes de hacer dirigidas a la Administración). En Francia se configuran medidas cautelares —*référé provision, référé expertise y référé conservatoire*— procedentes de la justicia civil (32) y que permiten una justicia inmediata aunque carente de los efectos de cosa juzgada, amparadas en el principio del *fumus boni iuris* (33).

Por último, y para completar el cuadro de Derecho Comparado que nos ofreció, GARCÍA DE ENTERRÍA hizo una breve referencia a la jurisprudencia del TJCE, especialmente a las Sentencias Factortame de 19 de junio de 1990, Zuckerfabrik de 21 de febrero de 1991 y Atlanta de 9 de noviembre de 1995 (34).

A partir de este momento la intervención de GARCÍA DE ENTERRÍA se centró en el caso español, exponiendo un análisis basado en dos puntos fundamentales: el primero, la recepción —tanto por la jurisprudencia del TS como por la del TC— de la doctrina Factortame. Así, para el TC, el derecho a la tutela cautelar está incluido en el artículo 24 CE (35). El segundo de dichos puntos fue la referencia al tratamiento de las medidas cautelares en el Proyecto de ley de 1995, llamando la atención sobre la postura enormemente crítica de su Preámbulo con la doctrina *fumus boni iuris* y, en relación con la posibilidad de introducir medidas positivas, manifestó su impresión desfavorable de la recepción que el artículo 133 realiza de las mismas, ya que de su redacción deduce que sólo se pueden adoptar las que tengan una finalidad conservadora, no innovadora —siendo éste el carácter propio de las medidas cautelares positivas— (36). Por último, critica

(32) La primera de ellas consiste, según señala GARCÍA DE ENTERRÍA, en adelantar el pago de buena parte de una deuda a la celebración del juicio declarativo, aunque sin que produzca efectos de cosa juzgada.

(33) También se refiere a la introducción en 1993 del *référé* precontractual y contractual —que afectan a los contratos públicos— mediante los que se adaptan al Derecho Interno francés las Directivas de recursos y por los que cualquier persona que participe en la adjudicación de contratos públicos puede solicitar un *référé* al juez contencioso si considera que el Pliego de condiciones generales atenta al principio de libre competencia. Esta medida cautelar es autónoma de cualquier proceso principal, si la Administración desea restaurar el Pliego de condiciones primario deberá demostrar su legitimidad y carece de fuerza de cosa juzgada.

(34) Vid. Bibliografía cit. *supra*.

(35) Señala, por un lado, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Fincas manifiestamente mejorables y de la Ley de Extranjería por negar la posibilidad de adoptar medidas cautelares; y, por otro, se refiere y resalta la jurisprudencia vertida por el Tribunal en la S. de 29 de abril de 1993, en la que se declararon constitucionales medidas cautelares positivas y medidas reglamentarias adoptadas por la Audiencia de Sevilla al sustituir la Orden de servicios mínimos acordada por la Junta de Andalucía en la huelga general de 14 de diciembre de 1988. Para GARCÍA DE ENTERRÍA, la doctrina del TC en este caso constituye un antecedente claro de la vertida por el TJCE en el caso Atlanta (vid. su artículo *Sobre la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales adopten medidas cautelares positivas...*, en «REDA», núm. 88, diciembre de 1995, cit. *supra*).

(36) Según el artículo 133.1 «En casos de urgencia, inactividad o vía de hecho de la Administración en que resulte afectada la integridad de bienes o derechos, el Juez o Tribunal podrá adoptar también las medidas provisionales solicitadas que sean indispensables y adecuadas para preservar aquéllos y asegurar la efectividad de la sentencia que, en su caso, ponga fin al recurso.

también el que no se haga una acogida de las exigencias de las Directivas comunitarias sobre contratación pública.

Cierra su intervención con una serie de propuestas entre las que destaca su deseo de que se recepcione legalmente la doctrina del TC y del TS —a pesar de su retracción— en relación con la posibilidad de suspender la eficacia de un acto administrativo, así como la extensión del ámbito de aplicación de las medidas positivas con carácter general, no dejándolas restringidas a la inactividad y la vía de hecho.

A continuación, IBARRA, aún reconociendo una retracción en la doctrina del TC y del TS en relación con la adopción de medidas cautelares, hace referencia al mantenimiento y conservación en la jurisprudencia del TSJ del País Vasco de medidas positivas: en concreto, a finales del mes de agosto, se dictó un Auto por el que se ordenaba a la Administración que tramitara el procedimiento de revocación de una orden firme y consentida de expulsión de un enfermo terminal —extranjero y casado con española— añadiendo además que: si la Administración, por un lado, decide revocar la expulsión, deberá también entrar a conocer sobre la cuestión de fondo; pero si, por el contrario, la Administración decide mantener la orden de expulsión, dicha decisión queda en suspenso hasta que se dicte sentencia sobre el asunto de fondo (37).

Por último, cierra su intervención D. J. L. IBARRA, mostrándose partidario de establecer en el Proyecto de Ley que ha anunciado el Ministerio de Justicia una tipificación mínima y remitir a la Ley de Enjuiciamiento Civil para poder equiparar la justicia cautelar administrativa a la común.

La sesión de tarde fue moderada y presentada por BOCANEGRA, quien propuso dos temas de debate para cerrar el Seminario: recursos contra sentencias y la ejecución de las mismas.

En relación con el primero, se muestra profundamente crítico con la Reforma legal de 1992 (38), ya que se inspira en la idea de descargar de asuntos al TS, para lo cual sustituye la apelación por la casación, teniendo ésta sentido únicamente cuando subsiste la doble instancia, no cuando desaparece. Además resalta cómo en el Proyecto de 1995 se mantuvo una postura más moderada, ya que junto a la conservación de la casación, restableció la posibilidad de apelación en determinados supuestos (39) y critica la posibilidad de pronunciarse sobre la inadmisión de la casación (40).

En cuanto a la ejecución de sentencias, cabe destacar fundamentalmente de la intervención de BOCANEGRA cómo subrayó que el tratamiento del cobro de créditos en el artículo 105 del Proyecto le pareció correcto aunque recordando el problema que siempre planea sobre esta cuestión y

(37) Desco llamar la atención sobre lo completa y terminada que es esta medida positiva, lo que muestra efectivamente la existencia de una tradición jurisprudencial en el seno de este TSJ.

(38) Vid. Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal. También puede consultarse sobre el contenido de dicha reforma a J. A. XIOL RÍOS, *La Reforma del Proceso Contencioso-Administrativo*, Ed. Tirant lo Blanch (Valencia, 1992).

(39) Vid. artículos 80-84 del Proyecto.

(40) Vid. artículo 92 del Proyecto.

que es el principio de inembargabilidad de los fondos públicos. Por otro lado, también consideró la dirección correcta el «atisbo» de ejecución de sentencia de condena a través de la técnica de la ejecución comisarial prevista en el artículo 107.

El debate que surgió en relación con el primero de los temas —*RECURSOS CONTRA SENTENCIAS*— fue protagonizado por D. J. L. IBARRA, para quien es difícil con la dotación de magistrados con la que contamos crear dos instancias y además casación. Sin embargo, se hace eco de la opinión generalizada de los magistrados del TS en el sentido de que «desear ser» TS y sentar doctrina en materia contencioso-administrativa, considerando —por su parte— que la vuelta a ejercer funciones meramente de apelación es bien difícil.

A ello responde BOCANEGRA que para que el TS desempeñe funciones de TS es necesario que previamente el asunto pase por el filtro de la doble instancia, ya que la casación de una sentencia vista en primera instancia resulta disfuncional. En el mismo sentido se muestra también GARCÍA DE ENTERRÍA, quien apostilla que precisamente el sistema de doble instancia y casación es el que se sigue en Francia y Alemania.

En relación con la *EJECUCION DE SENTENCIAS* se debaten dos cuestiones: la ejecución de créditos y la ejecución comisarial de sentencias. En cuanto a la ejecución de créditos, además de una intervención del magistrado del TSJ de Valencia en la que se subraya como problema fundamental la existencia del principio de inembargabilidad de los bienes de la Administración Pública —advirtiendo además el magistrado que dicho principio se está volviendo en contra de la propia Administración, ya que cuando litigan dos Administraciones en pie de igualdad y una de ellas no liquida un crédito a la otra, suelen acudir a los Tribunales con la única finalidad de que refuercen la ejecutividad del crédito, algo que es materialmente imposible—, hay otra en la que se critica el hecho de que el artículo 105 del Proyecto deje aún la efectiva ordenación del pago en manos del órgano superior de la Administración, cuando la omisión de la misma podría suplirse por el propio Tribunal. En este punto, recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA cómo en el sistema francés se da seis meses para el pago, y si no se efectúa, entonces se dicta un mandamiento de pago dirigido al Banco Central; por lo demás, se refiere al artículo 107 como un precepto generoso y avanzado, que usa fórmulas abiertas que pueden dar mucho juego.

Con ello GARCÍA DE ENTERRÍA abre el debate sobre la eficacia de la fórmula de la ejecución comisarial de sentencias. Para T. R. FERNÁNDEZ esta fórmula no supone la creación de una Administración Pública paralela, sino únicamente dotar de autoridad a un sujeto para cumplir con la función jurisdiccional: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

En esta misma línea llamó especialmente mi atención la intervención del magistrado del TSJ de Galicia para quien, partiendo de una desconfianza absoluta hacia la Administración condenada a cumplir el contenido de una sentencia y que no lo hace a pesar de contar con los medios para llevarlo a cabo, se muestra confiado en el éxito de la figura de un comisario judicial. Sin embargo, su postura parece radical, tanto para buena par-

te de sus compañeros como para los ponentes, reconociendo incluso el magistrado del TSJ de Extremadura que por parte de los magistrados suele abandonarse bastante la fase de ejecución de sentencias.

El viernes 13 de septiembre estaba prevista la clausura del Seminario con unas palabras de D. J. DELGADO BARRIO, Presidente del TS y del CGPJ. En primer lugar, no obstante, MARTÍN REBOLLO dio lectura a las *CONCLUSIONES* elaboradas la noche del jueves por los cuatro ponentes en unión de cuatro o cinco magistrados y que se entregaron al Presidente del TS con la intención de que se estudien las mismas con vistas a su introducción en el nuevo Proyecto de Ley.

D. J. DELGADO BARRIO, tras unas breves palabras de agradecimiento y felicitación a los organizadores del Curso, abre su exposición con la cita de los artículos 24 y 106 CE como preceptos inspiradores conjuntamente de la Jurisdicción contencioso-administrativa. En seguida reconoce la necesidad de una reforma global de la Justicia administrativa, justificada esencialmente por el desbordamiento de los Tribunales ante el fenómeno que se ha venido en llamar «contencioso de masas». En relación con el contenido del Seminario, se muestra especialmente crítico con la doctrina de los actos políticos, mientras que aprueba la regulación de las medidas cautelares de acuerdo con la doctrina del *sumus boni iuris* ya que representa un esfuerzo de sinceridad por parte del Tribunal, pues refleja lo que de verdad se ha tenido en cuenta en la deliberación. Por último, y en relación con el contenido y ejecución de la sentencia, es cauteloso con la posibilidad de sustituir la decisión administrativa; asimismo, se hace eco de lo que considera una «preferencia» generalizada entre los miembros de la carrera judicial por la apelación antes que por la casación. Antes de clausurar el Seminario promete que el CGPJ estudiará las Conclusiones del mismo.