

MARÍA JESÚS MONTORO CHINER, LUCÍA CASADO CASADO Y JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ (eds.): *La jurisdicción contencioso administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, 360 págs.

La obra colectiva objeto de estas líneas, dirigida por las profesoras María Jesús Montoro Chiner y Lucía Casado Casado y por el profesor Josep Ramón Fuentes i Gasó, con trabajos de los profesores José María Baño León, María Jesús Montoro Chiner, Lucía Casado Casado, Alejandro Huergo Lora y César Cierco Seira, constituye, tal y como destaca en su prólogo Jaime Rodríguez-Arana, a día de hoy, una de las mejores radiografías de la situación real de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El trabajo trae causa de un seminario sobre los problemas actuales de la jurisdicción contencioso-administrativa celebrado en Tarragona, en la Facultad de Ciencias Jurídicas, de la Universidad Rovira i Virgili, el día 1 de julio de 2022. Tal seminario surge del proyecto de investigación «El nuevo rol de los ciudadanos ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos» (referencia PID2020-112688GB-100) y del que me honra formar parte del equipo de trabajo.

El seminario se centró en la realización de una reflexión profunda sobre la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), tras más de veinte años de vigencia, con el fin de analizar los principales problemas que plantea su aplicación y realizar propuestas de mejora del actual marco normativo.

Esta reflexión, como apuntan los profesores Casado y Fuentes, resulta especialmente oportuna en un momento en que la pandemia de la COVID-19 ha evidenciado algunas de las debilidades del actual sistema de garantías del derecho público y, en particular, de la jurisdicción contencioso-administrativa (pág. 30). Aunque muchas de ellas ya estaban presentes con anterioridad, se han visto agudizadas con motivo de la crisis sanitaria; de ahí la necesidad de plantear reformas profundas en el ámbito de la justicia.

Buena prueba de ello son los tres proyectos de ley que iniciaron su tramitación en las Cortes Generales en la legislatura anterior y que decayeron por la finalización del mandato, con importantes repercusiones en el ámbito contencioso-administrativo: el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia; el Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios; y el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia digital del servicio público de Justicia (en buena medida incorporadas a nuestro ordenamiento por la vía del Decreto-Ley, tras el RD-Ley 6/2023).

Los indicados trabajos del seminario se plasman en esta acertada monografía compuesta, además de por el prólogo citado, por un estudio previo introductorio y cinco estudios monográficos específicos de desarrollo actualizado de las ponencias.

Comenzando por el prólogo ya indicado del profesor Rodríguez-Arana Muñoz, debemos destacar su carácter no solo laudatorio de la obra que antecede, sino especialmente los acertados apuntes y opiniones del autor sobre la naturaleza de la jurisdicción contenciosa y su evolución en España, realzando realidades como el carácter innovativo en su adaptación al estado constitucional de la legislación de 1956 y de la jurisprudencia de dicho orden jurisdiccional, lo que desembocó en la vigente ley de 1998.

La presentación de la obra y del seminario en su día realizado corre a cargo de los profesores Lucía Casado Casado y Josep Ramón Fuentes i Gasó, con una explicación del origen de esta monografía y una descripción de sus contenidos.

En el primer capítulo, el profesor José María Baño León realiza un balance sobre los efectos de la LJCA, sus aciertos e insuficiencias, transcurridos más de veinticuatro años desde su entrada en vigor, y propone algunas reformas en orden a mejorar la justicia administrativa.

Parte de la inexistencia de un sistema coherente de justicia administrativa, para analizar a continuación las deficiencias de la vigente LJCA, afirmando que la reforma del proceso contencioso es necesaria, sin duda, pero no es suficiente. Sin una paralela reforma del procedimiento para regular las nuevas relaciones jurídico-administrativas y sin una reconsideración integral del recurso administrativo, en opinión del autor, muy difícil será que el proceso contencioso aumente su actual grado de eficiencia.

Desarrolla a continuación las deficiencias estructurales de la LJCA, entre las que destaca las relacionadas con la planta jurisdiccional y el actual sistema de recursos, necesitado de una generalización de la doble instancia como garantía del justiciable; y las relativas a la configuración del objeto del contencioso-administrativo y, en particular, si corresponde a la actuación administrativa, o a una relación jurídico-administrativa. Tras este análisis, concluye que la LJCA sigue siendo tributaria «de una concepción en la que existe una primacía casi absoluta del acto administrativo, sin que todavía nuestro legislador haya acertado a encontrar una respuesta procesal más acorde con la proteica realidad de la relación jurídico-administrativa y la efectiva tutela de los derechos» (pág. 44).

La profesora María Jesús Montoro, a partir de un diagnóstico de la situación actual partiendo de la pandemia como catalizadora de reformas administrativas, sienta las bases para una reflexión sobre la reforma efectiva de la jurisdicción contencioso-administrativa dentro de los límites constitucionales. Así, plantea si existe un deber de rectificación legislativa y desarrolla las bases constitucionales que motivan la reforma y adaptación constante de la LJCA a la realidad social.

Entre otras cuestiones y con el fin de que el derecho fundamental a la tutela judicial sea verdaderamente efectivo, plantea igualmente la necesidad de buscar instrumentos que permitan integrar en la solución de los conflictos jurídico-administrativos un juicio de experiencia, especialización, ciencia y pericia, señalando la posibilidad de heterocomposición de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, apunta las posibilidades abiertas por las técnicas extraprocesales de

resolución de conflictos y la conveniencia de regularlas antes de acometer una reforma de fondo de la LJCA.

Así, plantea con indudable originalidad si la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa pasaría por aligerar el contenido de lo sometido a su conocimiento y por reforzar, además, su composición. Se interroga seguidamente sobre las figuras de resolución de los conflictos y así ¿mediador, árbitro o juez? vs. ¿mediador más juez? (llegado el caso) , llegando a cuestionar finalmente la composición de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y apelando al «Derecho pilotado» como integración de la variable científica en la determinación jurídica, por la conveniencia de integrar expertos que ayuden a la comprensión de lo fáctico y aporten al juez mayor seguridad jurídica en la decisión, en ámbitos de alto componente técnico y de incertidumbre científica, sin que ello suponga obviar la reserva de jurisdicción recogida en la Constitución.

Por su parte, la profesora Lucía Casado entra en el análisis de algunos problemas concretos a que se enfrenta actualmente la LJCA y que impiden que la ciudadanía tenga realmente una tutela judicial efectiva, aportando también algunas propuestas de mejora en orden a una futura reforma de la ley. En particular, centra su atención en tres cuestiones: la extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa y los problemas suscitados como consecuencia de su falta de adaptación a una realidad social cambiante; la eficacia de la justicia administrativa, con especial atención a las medidas cautelares y la ejecución de sentencias; y la progresiva erosión y debilitamiento del derecho a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía, atendiendo a algunos de los problemas que plantea el actual régimen de costas procesales y a las deficiencias del sistema de recursos en el ámbito contencioso-administrativo.

Resulta especialmente interesante el estudio que se realiza de la eficacia de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que, tras destacar la efectividad de la justicia como exigencia constitucional, aporta un amplio análisis de la realidad de esta jurisdicción a través del manejo de datos estadísticos relativos al período 2016-2021, que permiten constatar no solo su situación actual y los principales problemas que la aquejan, sino también la evolución que se está produciendo. Son muchos los datos analizados: movimiento de asuntos; tasa de litigiosidad, tasa de resolución, tasa de pendencia y tasa de congestión; duración media estimada de los procesos contencioso-administrativos, porcentaje de sentencias estimatorias, porcentaje de sentencias recurridas... Y la conclusión a la que llevan es clara: grandes dificultades y colapso de este orden jurisdiccional, que comprometen seriamente su eficacia. Asimismo, se analizan en profundidad dos instituciones clave para la efectividad de la tutela judicial en el ámbito contencioso-administrativo: las medidas cautelares y la ejecución de sentencias, mecanismos imprescindibles para evitar la frustración de la eficacia práctica del proceso contencioso-administrativo.

Continúa el trabajo con la denuncia de la progresiva erosión y debilitamiento del derecho a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía y la constatación

de algunas debilidades en el sistema de garantías que ofrece la LJCA, como la inexistencia de una doble instancia generalizada y algunos problemas del recurso de casación que suponen un riesgo para su eficacia. La cuestión de cómo hacer frente a una pluralidad de recursos de casación que versan sobre una misma cuestión de interés casacional sin colapsar el Tribunal Supremo y sin mermar la tutela judicial efectiva de la ciudadanía es objeto del habitual minucioso estudio de la profesora Casado. Precisamente en este punto ha sido objeto de modificación, recientemente, la LJCA. En efecto, el art. 94, introducido por el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, pretende dar solución al problema de los asuntos repetitivos y a los riesgos de la litigación en masa.

El capítulo finaliza con el estudio del, a su juicio, despropósito del recurso de casación autonómica en su regulación actual y su necesaria reforma, dada la deficiente regulación existente, con la consiguiente incertidumbre, la asimetría existente y la ausencia de una aplicación uniforme en los diferentes tribunales superiores de justicia.

El profesor Alejandro Huergo completa el análisis de los problemas de este orden jurisdiccional con una reflexión profunda sobre el objeto del recurso contencioso-administrativo, en la que evidencia, hilando con trabajos anteriores suyos, las notorias insuficiencias de la ley vigente en este punto y apunta posibles vías de mejora, en aras a lograr un pleno control de la actuación y omisión administrativa y reforzar las garantías de los administrados.

El papel del silencio administrativo en el marco de un contencioso «dual», con un pormenorizado análisis de esta figura procesal fundamentado en un acertado manejo de la jurisprudencia y en especial de la figura del recurso contencioso frente a la inactividad administrativa y la alternativa de la admisión de acciones no impugnatorias dentro del contencioso-administrativo, completan este exhaustivo estudio.

En el último capítulo, el profesor César Cierco aborda el impacto en la jurisdicción contencioso-administrativa de la gestión de la pandemia por parte de las autoridades sanitarias, prestando atención, entre otras cuestiones, a la controvertida autorización y ratificación judicial de medidas sanitarias, a la luz de los pronunciamientos de los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo y del propio Tribunal Constitucional.

En esa línea, diferencia entre un juez que auxilie (y contrapesa) a la autoridad sanitaria con el atribulado recorrido de la autorización de medidas sanitarias generales, un juez que censure las medidas pandémicas de la autoridad sanitaria mediante el control judicial de la discrecionalidad y cientificidad en materia de salud pública y un juez que mande hacer a la autoridad sanitaria con la tutela cautelar de emergencia.

Nos encontramos, por tanto, ante una obra imprescindible para abordar la procelosa materia de la jurisdicción contenciosa, tanto desde un aspecto teórico de «lege ferenda», con alto rigor académico, como desde un punto de vista de análisis práctico de la casuística, que tal y como recuerda José Eugenio Soriano

en el prólogo de mi reciente trabajo *Derecho a la vivienda versus derecho a la propiedad*, Aranzadi (2023), debería ser imprescindible para los asesores, gobernantes y legisladores que intenten reformar la materia.

Fernando García Rubio
Universidad de Salamanca

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA: *La reutilización de agua en un contexto de cambio. Un análisis jurídico administrativo*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2023, 231 págs.

Esta reciente monografía de la profesora Setuáin Mendía se estructura en cuatro capítulos en los que se abordan diversas cuestiones relativas al régimen jurídico de la reutilización de agua. En todos ellos ofrece un análisis crítico de la cuestión concreta, mediante la detección de los problemas normativos y de aplicación práctica existentes, y ofrece soluciones alternativas de mejora (regulatoria, pero no solo). Dicho esto, conviene tener presente una premisa previa. La obra procede al examen del nuevo régimen establecido en el Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua (RRA) y de la normativa interna de aplicación: principalmente, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas (RDR). Ahora bien, el análisis se produce con carácter previo a la entrada en vigor del RRA (que tuvo lugar el pasado 26 de junio de 2023) y a la reforma de los dos textos nacionales para acomodarse al reglamento comunitario; reforma que se produjo con el Real Decreto-Ley 4/2023, de 11 de mayo. La cautela no es baladí, por cuanto la reforma operada ha ido en muchos aspectos en la línea que ya apuntara la autora en la obra.

Para ilustrar con un ejemplo el acierto de sus aseveraciones, la profesora Setuáin Mendía —en la línea que ya había defendido en otros trabajos— planteaba en su obra acabar con la dualidad de títulos de uso de agua regenerada que contemplaba el RDR. Concretamente, abogaba por la supresión de la autorización de reutilización de aguas depuradas —visto su cuestionamiento desde el punto de vista jurídico y la ineficacia para la consecución del fin para el que se estableció— y el mantenimiento de la concesión administrativa en todo caso, sin excepción (pág. 221). Si se observa la recentísima reforma, el Real Decreto-Ley 4/2023, de 11 de mayo (disposición transitoria única), establece esto mismo, ya que suprime las autorizaciones como título de uso, debiendo sus actuales titulares solicitar la correspondiente concesión antes del 31 de diciembre de 2028, y siendo causa de caducidad de tales autorizaciones la falta de presentación de dicha solicitud en plazo o la denegación de su otorgamiento por incumplirse los