

EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL Y EL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO: LA ATRACCIÓN FATAL DEL *CERTIORARI* NORTEAMERICANO¹

TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ
Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Fernández, T.-R. (2024).

El recurso de amparo constitucional y el recurso de casación
contencioso-administrativo: la atracción fatal del *certiorari* norteamericano.
Revista de Administración Pública, 223, 141-168.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.005>

Resumen

El recurso de amparo constitucional y el recurso contencioso-administrativo son dos historias de éxito que, a causa de este, se encuentran hoy en una situación de grave dificultad que el legislador ha querido resolver inspirándose en el *certiorari* norteamericano, aunque no lo ha logrado.

Palabras clave

Recurso constitucional y administrativo; *certiorari* americano.

¹ Texto del discurso de ingreso como Académico de Honor en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, leído el 14 de noviembre de 2023.

Abstract

The constitutional appeal of “amparo” and the appeal “contencioso-administrativa” are two successful stories, that have arrived for this same reason to a very serious situation. The law went to solve the problem following the example of the northamerican *certiorari*, without success.

Keywords

Constitutional and administrative appeal; american *certiorari*.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL: 1. Una regulación constitucional ambigua. 2. Una enmienda profética y un viacrucis interminable. 3. La reforma de la Ley Orgánica 6/2007: un «certiorari» vergonzante. 4. La inutilidad del sacrificio. 5. Y ahora, ¿qué hacemos? III. EL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. Una breve mirada a la historia próxima de la jurisdicción contencioso-administrativa. 2. El nuevo recurso de casación de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio: otro «certiorari» vergonzante. 3. La necesidad inexcusable de un replanteamiento general de la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa. 4. No solo hay que conseguir que «salgan», hay que evitar, en lo posible, que «entren».

I. INTRODUCCIÓN

Me propongo reflexionar aquí sobre la situación en la que actualmente se encuentran dos instituciones que pertenecen al núcleo esencial del Estado de derecho y de cuyo buen funcionamiento depende la unidad misma del ordenamiento jurídico del Estado: el recurso de amparo constitucional y el recurso de casación contencioso-administrativo, que hoy corona esta jurisdicción.

Su trayectoria respectiva ha circulado y circula en paralelo, al menos estos últimos años. En ambos casos hay detrás, sin ninguna duda, una historia de éxito y en ambos también ese éxito ha venido a colocarlas en una situación de extrema dificultad que no admite ya un tratamiento convencional a base de parches o de paños calientes porque, como ocurre siempre, los grandes problemas reclaman también grandes remedios. A continuación, explicaré brevemente por qué.

II. EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

1. UNA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL AMBIGUA

Nuestros constituyentes de 1978, llenos lógicamente de entusiasmo democrático, tomaron como referencia el modelo alemán de justicia constitucional que, en palabras de K. Zweigert, pasaba por ser la «más amplia que existe sobre la tierra»². No contentos con eso lo sobrepasaron incluso, pues nuestra Constitución amplió notablemente el ámbito que la *Grundgesetz* había dado a la jurisdicción constitucional a partir de su reforma de 1969³ al atribuir al Tribunal Constitucional la competencia sobre los ordenamientos jurídicos de las comunidades autónomas, competencia de la que el Tribunal Constitucional Federal carecía y carece en relación a los *Länder*⁴.

Yo siempre tuve la sospecha y, sobre todo, la preocupación de que el traje así elegido, ciertamente elegante, nos venía un poco grande. La cercanía del ejemplo francés del *Conseil Constitutionnel*, infinitamente más modesto, no dejaba de alimentar la una y la otra⁵.

Lo cierto es, sin embargo, que la fórmula salió adelante y que el recurso de amparo constitucional para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los arts. 14 a 29 quedó incorporado a ella junto con los inevitables recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia entre el Estado *stricto sensu* y las comunidades autónomas⁶.

El problema es cómo lo hizo porque el conjunto que forman los arts. 53.2 y 161.1.b) de la Constitución dista mucho de ser inequívoco, lo que, desde luego, no puede extrañar si se repasa el ambiguo y a veces contradictorio proceso de elaboración del que ambos preceptos son fruto.

Aunque el contenido de los mismos sea bien conocido, me parece indispensable revisar una vez más la regulación que entre ambos forman para poder responder a preguntas inquietantes, pero inevitables si se quiere hacer frente a los problemas que plantea: ¿es necesario el recurso constitucional de amparo o simplemente conveniente? ¿Se puede prescindir de él o bastaría una nueva regulación legal? Y así muchas otras de parecido alcance.

² Citado por E. García de Enterría (1982), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, 2ª ed., pág. 137.

³ Véase, *Ibid.*, pág. 144.

⁴ Véase, *Ibid.*, pág. 138.

⁵ Sobre el *Conseil Constitutionnel* francés véase L. Favoreu y L. Philip (1978), *Le Conseil Constitutionnel*, PUF, y el volumen 13/1980 de la revista *Pouvoirs*. Muy recientemente desde una perspectiva crítica el libro de L. Fontaine (2023), *La Constitution maltraitée. Anatomie du Conseil Constitutionnel*, Ed. Ámsterdam.

⁶ Que son el contenido típico de la justicia constitucional en los Estados compuestos. Véase G. Zagrebeisky (1997), *La giustizia costituzionale*, Il Mulino.

Naturalmente, formulo estas preguntas *constitutione data*, porque antes de la Constitución todo es posible, tanto más en este caso, ya que el recurso de amparo no tiene un sitio propio en el esquema kelseniano de justicia constitucional, como se ha dicho muchas veces.

Pues bien, el texto del art. 53.2 de la Constitución no es, en absoluto, concluyente desde que se incluyó en el mismo ese enigmático «y en su caso» a resultas de la aceptación de una enmienda *in voce* del senador L. Angulo Montes en sustitución del voto particular que él mismo había formulado al dictamen de la Comisión Constitucional del Senado⁷.

El precepto constitucional deja muy claro en su primera parte que la tutela de las libertades y derechos a los que expresamente se refiere corre a cargo de «los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad», es decir, que debe existir inexcusablemente un proceso de amparo judicial. No está tan clara, ni mucho menos, la segunda parte, esto es, la relativa a la configuración del recurso de amparo constitucional. De la relación entre ambos recursos de amparo, judicial y constitucional, el art. 53.2 de la Constitución tampoco dice nada. El origen del precepto permite, desde luego, pensar que el recurso de amparo constitucional es alternativo con respecto al judicial, de forma que el interesado podría elegir entre uno y otro⁸, pero es obvio que caben también otras respuestas.

F. Rubio Llorente sostuvo la tesis del carácter alternativo del amparo constitucional no sin razón, por lo que acaba de decirse⁹, aunque, como notó con acierto G. Fernández Farreres¹⁰, esa tesis tropieza con un obstáculo difícil de superar, ya que simultáneamente el propio Senado aprobó un texto del art. 161.1.b) que condicionaba el recurso de amparo constitucional a que previamente «hubiese sido desestimada la reclamación ante los otros tribunales», lo que situaba el problema exactamente en el lado opuesto a lo que el «en su caso» permitía suponer.

La redacción final del texto constitucional que hizo la Comisión Mixta Congreso-Senado eliminó el condicionamiento que acababa de introducir la Cámara Alta y lo sustituyó por una frase que no aclaró en absoluto las dudas generadas por la contradicción señalada, ya que se limitó a añadir una, también enigmática,

⁷ Véase G. Fernández Farreres (2005), «El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma», documento de trabajo 58/2004 de la Fundación Alternativa, pág. 14 y sus referencias.

⁸ Las tesis del carácter alternativo del recurso de amparo tuvieron un ilustre defensor en la persona de F. Rubio Llorente (1995), «El recurso de amparo constitucional», *La jurisdicción constitucional en España-La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 1979-1994*, TC y Colección Estudios Constitucionales, págs. 125 y ss.

⁹ La tesis de la alternativa del recurso de amparo vendría a justificar la exclusión de las decisiones judiciales, con lo que carecería de sentido la protección por esta vía de los derechos del art. 24.1 de la Constitución, que es la fuente de alimentación de la gran mayoría de los recursos.

¹⁰ Véase G. Fernández Farreres (2005, pág. 15).

referencia a «los casos y las formas que la ley establezca», lo que pareció remitir la respuesta a lo que el legislador pudiera decidir en el futuro.

El legislador decidió muy pronto en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y lo hizo sin vacilar a favor del carácter general del amparo constitucional, previo agotamiento de la vía judicial, interpretación esta a la que nos hemos acostumbrado a lo largo de los cuarenta y cuatro años transcurridos desde entonces, pero que es solo eso, una interpretación, aunque, desde luego, muy autorizada, que goza, además, como es forzoso reconocer, de la consistencia que siempre proporciona el transcurso del tiempo, pero que no puede cerrar el paso a la adopción por el legislador orgánico de una solución diferente. Los arts. 53.2 y 161.1.b) de la Constitución dejan con su ambigüedad el tema abierto.

2. UNA ENMIENDA PROFÉTICA Y UN VIACRUCIS INTERMINABLE

Lo que ha ocurrido desde entonces recuerda inevitablemente el título de la novela de García Marquez, *Crónica de una muerte anunciada*, porque anunciado fue en el propio proceso constituyente lo que podría pasar con el recurso de amparo constitucional. Lo hizo, en efecto, con claridad meridiana Lorenzo Martín-Retortillo, que era senador a la sazón, con la enmienda que formuló proponiendo la desaparición del amparo ante el Tribunal Constitucional¹¹.

Para el ilustre administrativista, cuya sensibilidad en materia de libertades públicas no necesitaba ni necesita ser encarecida¹², los tribunales ordinarios podían «cubrir con creces» la necesidad de protección de las mismas. Había que ponderar también, a su juicio, «cuál va a ser la carga» que se va a echar sobre el Tribunal Constitucional porque «se puede obturar con facilidad el funcionamiento de un Tribunal recargándolo, haciendo que se acumule el papel y haciendo, en definitiva, que sea ineficaz». «Este es un riesgo —decía— sobre el que quiero llamar la atención» a la vista de la experiencia de los tribunales constitucionales, «tal y como vienen existiendo en los últimos años».

Estas sabias palabras fueron, sin embargo, desoídas. Los hechos, sin embargo, no tardaron en dar la razón a mi compañero y amigo, cuya profecía empezó a cumplirse de inmediato. Ya en 1983, en el cuarto año, por lo tanto, de funcionamiento del Tribunal Constitucional, ingresaron en este más de 800 recursos de amparo, lo que suponía algo más del 90% del total de los asuntos ingresados. Esta constatación llevó al presidente Tomás y Valiente a lanzar en la Memoria del Tribunal correspondiente al periodo 1980-1986 una seria advertencia señalando que «en ese alud excesivo de trabajo reside el mayor riesgo de una jurisdicción

¹¹ El texto de la enmienda en L. Martín-Retortillo (1984), *Materiales para una Constitución*, Madrid: Akal, págs. 195 y sigs.

¹² Basta para acreditarla la cita de L. Martín-Retortillo (2009), *Los derechos fundamentales y la Constitución y otros estudios sobre derechos humanos*, Zaragoza: El Justicia de Aragón.

que aunque no pueda considerar la rapidez como su principal objetivo, tampoco puede resignarse a resolver cuatro o cinco años después de su iniciación procesos que por su propia naturaleza afectan casi siempre a puntos cruciales del sistema político o a los derechos fundamentales».

El legislador no reaccionó, sin embargo, hasta la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, cuando ya no eran 827 los recursos de amparo como en 1983, sino exactamente el doble, 1.655, en el año 1987, en las vísperas, por lo tanto, de la ley citada. La reforma, que siguió los pasos de la ley alemana de 21 de julio de 1956, consistió básicamente en permitir que las secciones pudieran acordar la inadmisión de los recursos por unanimidad de sus miembros sin más que especificar el requisito incumplido.

La medida, como era de esperar y adelantó en su comentario de la ley F. Rubio Llorente¹³, resultó completamente inane, como lo había sido en Alemania y no se tradujo en una disminución apreciable del número de recursos, que siguieron creciendo a un ritmo trepidante. Los 1.655 recursos de amparo que ingresaron en el Tribunal en 1987 se convirtieron en 2.896 en el año 1990 y continuaron incrementándose hasta alcanzar la cifra de 6.762 en el año 2000 y la realmente escandalosa y estremecedora de 11.471 en las vísperas de la drástica reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de la que procede la actual redacción de los arts. 49 y 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que han dado un auténtico «vuelco» a la institución.

3. LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 6/2007: UN «CERTIORARI» VERGONZANTE

Ante el riesgo de colapso, el legislador optó esta vez también por imitar al alemán, que ya en 1993 había cedido a la permanente atracción que el *certiorari* norteamericano viene ejerciendo desde que la masificación pasó a ser el primer problema de la justicia¹⁴. La reforma alemana de 1993 introdujo para ello el concepto de la «importancia constitucional fundamental» subordinando la admisión del recurso a la efectiva apreciación por el Tribunal de dicha importancia y nuestra Ley 6/2007, de 24 de mayo, hizo otro tanto utilizando un concepto equivalente: la «especial transcendencia constitucional».

En uno y otro caso la admisión no es enteramente libre, pero se aproxima mucho porque el concepto de «especial transcendencia constitucional» es tan laxo, tan impreciso, que otorga al Tribunal un margen de apreciación de ampli-

¹³ Véase F. Rubio Llorente (1988), «El trámite de admisión del recurso de amparo (Comentario a la Ley Orgánica 6/1988)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 60.

¹⁴ Véase K. P. Sommerman (2020), «La admisibilidad del recurso de amparo en Alemania», *La defensa de los derechos fundamentales ante el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial: Actas de las XV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, págs. 43 y ss.

tud casi ilimitada. Bien puede decirse, por lo tanto, que se trata de un *certiorari* vergonzante por encubierto y disimulado.

El propio Tribunal Constitucional, consciente de ello, ha hecho un notable esfuerzo para ofrecer a los justiciables una cierta guía indicando en su Sentencia 155/2009, de 25 de junio, los casos «en los que un recurso de amparo tiene especial transcendencia constitucional», aunque advirtiendo que la relación de los que ofrece no puede ser entendida «como un elenco definitivamente cerrado... pues a tal entendimiento se opondría, lógicamente, el carácter dinámico del ejercicio de nuestra jurisdicción, en cuyo desempeño no puede descartarse a partir de la casuística que se presente la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido»¹⁵.

No voy a entretenerme aquí en analizar los siete casos que la sentencia codifica. Lo ha hecho ejemplarmente Margarita Beladiez, a cuyo trabajo me remito¹⁶. Lo que me importa mucho resaltar es «la nueva configuración del recurso de amparo» que resulta de la limitación de su admisión a los supuestos que el Tribunal considere que tienen esa «especial transcendencia constitucional» que la ley reclama, que hoy pueden ser unos y mañana otros dado el «carácter dinámico» del ejercicio de la jurisdicción.

En esa nueva configuración el elemento objetivo pasa a ser el dominante porque si el Tribunal no aprecia la «especial transcendencia constitucional» del asunto, el elemento subjetivo, esto es, el derecho fundamental lesionado, no es que pase a segundo plano, es que desaparece pura y simplemente, ya que el recurso será inadmitido mediante simple providencia que solo podrá ser impugnada por el Ministerio Fiscal¹⁷.

¹⁵ Los casos que recoge la sentencia son siete: que no haya doctrina del Tribunal Constitucional, que dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, que la vulneración denunciada proceda de la ley o de una disposición de carácter general, que esa vulneración traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y crea necesario proclamar otra, que la doctrina del Tribunal Constitucional esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o existan resoluciones jurisprudenciales contradictorias, que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional «o, en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, circunstancias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios».

¹⁶ Véase M. Beladiez (2017), «El recurso de amparo y la especial transcendencia constitucional», *Revista General de Derecho Constitucional*, 25.

¹⁷ Véase el art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

A mí, francamente, este planteamiento me provoca serias dudas desde el punto de vista de su constitucionalidad porque la inclusión del recurso de amparo en la jurisdicción constitucional no se hizo porque pudiera tener especial «importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia», que son los criterios determinantes de esa «especial transcendencia constitucional», según la nueva redacción dada por la Ley 6/2007 al art. 50.1.b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino porque los derechos y libertades reconocidos por los arts. 14 a 29 de la Constitución reclamaban *per se* una protección reforzada. El objeto del recurso de amparo constitucional es la tutela de esos derechos fundamentales, según proclama con toda claridad el art. 53.2 de la Constitución, no la interpretación de la Constitución. Si esa tutela desaparece y la lesión del derecho o de la libertad fundamental dejan de tomarse en consideración pura y simplemente porque, con más o menos razón, el Tribunal Constitucional considere en un asunto determinado que éste carece de especial transcendencia, el art. 53.2 de la Constitución resultaría claramente infringido.

La perspectiva dominante es y tiene que seguir siendo la lesión sufrida por el derecho o libertad especialmente protegidos. Podrá discutirse todo lo que se quiera si esa lesión se ha producido o no, pero lo que no puede hacerse sin infringir el precepto constitucional citado es desentenderse de ella, dejarla de lado, por el solo hecho de que, por ejemplo, ya existe una pacífica doctrina al respecto. Muy al contrario: si efectivamente existe una doctrina sólida, pacífica y generalmente admitida, más razón habría para corregir la actuación lesiva y para restablecer el derecho fundamental o la libertad lesionados y menos, como es lógico, para desentenderse de la lesión producida.

Al menos en la reforma alemana de 1993, que pretendía resolver el mismo problema que nuestra Ley Orgánica 6/2007, se tuvo la prudencia de tener en cuenta a efectos de la admisión del recurso no solo «la importancia constitucional fundamental» del mismo, esto es, nuestra «especial transcendencia constitucional», sino también que la denegación de una decisión sobre el fondo pudiera causar un perjuicio especialmente grave al recurrente.

El Legislador de la Ley Orgánica 6/2007 se ha dejado cegar por el espejismo del *certiorari* norteamericano, sin tener en cuenta que la finalidad de éste no es la de reparar errores o restablecer derechos, sino la de asegurar la unidad del Derecho federal, problema este prioritario sin ninguna duda en un Estado federal que integra a cincuenta Estados miembros, que ocupan un inmenso territorio de casi diez millones de kilómetros cuadrados y más de trescientos millones de habitantes.

4. LA INUTILIDAD DEL SACRIFICIO

La reforma alemana de 1993 no tuvo demasiado éxito, como K. P. Sommermann puso de manifiesto en su intervención en las XV Jornadas organizadas por la Asociación de Letrados de nuestro Tribunal Constitucional que tuvieron lugar

en 2010¹⁸. Desde hace siete años —dijo entonces— está en aumento el número de recursos que «actualmente tiende a 6.500 al año»¹⁹.

No son más brillantes los números en nuestro caso. En el año 2008 el número de recursos de amparo que ingresaron en el Tribunal fue de 10.279, cifra que experimentó incluso un pequeño aumento el año siguiente: 10.792. Podría decirse por eso que la comunidad jurídica tardó en darse cuenta de la magnitud de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007. Las cifras de los años siguientes sí reflejan ya una disminución del número de recursos, imputable sin duda a dicha reforma. En 2010 fueron 8.948 y en los años siguientes, del 2011 al 2015, pareció estabilizarse en el nivel de los 7.000. Los cinco años siguientes, esto es, del 2016 al 2020, que incluyen los años de la pandemia, las cifras bajaron para situarse en torno a los 6.000 recursos anuales, pero, normalizada sustancialmente la situación sanitaria, han vuelto a repuntar: 8.370 en 2021 y 8.528 en 2022. Quiere esto decir que estamos como estábamos antes de que la admisión se limitara a los recursos de «especial transcendencia constitucional».

A este limitativo criterio puede imputarse actualmente en torno al 70% de las inadmisiones. En el año 2021 se inadmitieron efectivamente por no justificar de forma adecuada la «especial transcendencia constitucional» el 45,90% de los recursos presentados, a lo que hay que añadir otro 25,77% de inadmisiones por no apreciar el Tribunal esa especial transcendencia. En 2022 las cifras fueron peores: un 52,86% fueron inadmitidos por no justificar adecuadamente la «especial transcendencia constitucional» y otro 22,67% por no apreciar esta el Tribunal. En total, pues, un 75,53%.

El retraso en la tramitación tampoco ha mejorado, sino, más bien, lo contrario: en 2021 había 2.607 recursos de amparo pendientes de informe de admisión de letrado, cifra que subió a 4.085 en 2022. La última cifra de la que dispongo es de 4.172 y corresponde a enero de 2023.

Las cifras relativas a las estimaciones y desestimaciones no son significativas para nuestro tema, pero por lo que puedan valer anoto aquí que, según la Memoria del Tribunal del año 2021, última publicada, ese año se dictaron 156 sentencias, de las cuales 119 fueron total o parcialmente estimatorias.

Algo ha mejorado la situación en lo que respecta a la duración de los recursos de inconstitucionalidad que G. Fernández Farreres cifraba en seis años antes de la reforma legal de 2007²⁰, duración que se ha reducido en estos últimos años hasta situarse en torno a los tres años. No está claro, sin embargo, que esta reducción se deba a la Ley 6/2007, que la tuvo como objetivo, porque, como acabo de señalar, el retraso en la tramitación de los amparos ha vuelto a aumentar.

¹⁸ Véase K. P. Sommerman (2020, pág. 43).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Véase G. Fernández Farreres (2007), «La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Comentario a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, pág. 17.

Estamos, más o menos —repito—, donde estábamos antes de esta última reforma. El problema sigue, pues, en pie con toda su crudeza.

5. Y AHORA, ¿QUÉ HACEMOS?

No está claro, ni mucho menos, qué es lo que podría hacerse para reducir el número de recursos de amparo a una cantidad razonable que no comprometa, como ahora ocurre, el ejercicio por el Tribunal Constitucional de sus restantes funciones y, muy especialmente, la del estudio y resolución de los recursos de inconstitucionalidad, cuya duración, aunque reducida últimamente, como ya ha quedado dicho, se demora todavía más de lo que parece compatible con la seguridad jurídica.

La propuesta radical de eliminar pura y simplemente el recurso de amparo mediante la correspondiente reforma constitucional que hizo J. González Pérez hace unos años resulta difícil de aceptar al menos en tanto no se agoten las posibilidades de encontrar una solución menos drástica²¹. No puede olvidarse que los derechos fundamentales tienen una posición preferente en el sistema constitucional que justifica que se les dote de una protección reforzada. Ni tampoco que, como acertó a decir muy expresivamente Rubio Llorente, el recurso de amparo es una «institución indispensable para mantener vivos entre los ciudadanos la voluntad y el sentimiento de Constitución, es decir, para hacer de la Constitución un texto vivo»²².

No me cuesta tampoco admitir que el recurso de amparo constitucional ha contribuido de forma importante a la popularidad y a la aceptación social del Tribunal Constitucional y que, como ha dicho Fernández Farreres, «si a nuestro modelo de justicia constitucional le faltase esa específica vertiente de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, bien pudiera parecer un modelo insuficiente, incluso desfigurado»²³.

Está claro, sin embargo, que el camino abierto por la Ley Orgánica 6/2007 no tiene continuación posible. Si ya resulta dudosa la conformidad a la Constitución de dicha ley por las razones que antes dije, no es preciso añadir que el eventual establecimiento de un sistema de admisión abiertamente discrecional, es decir, de un *certiorari* puro, sería radicalmente inadmisibles.

²¹ Véase J. González Pérez (2006), «La reforma del Tribunal Constitucional», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Curso 2005-2006 y en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 129, págs. 5 y ss., con una referencia este último al proyecto de reforma que luego se convirtió en la Ley Orgánica 6/2007.

²² Véase F. Rubio Llorente (1992), «Seis temas sobre la Justicia constitucional en Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35, pág. 9, en nota.

²³ Véase G. Fernández Farreres (2005, pág. 7).

Es obvio, por otra parte, que ni siquiera una solución de este tipo desanimaría a los potenciales interesados, que difícilmente renunciarían a utilizar, mientras exista, cualquier posibilidad por remota que sea de ver triunfar lo que creen su derecho o, por lo menos, de mantener un tiempo más su esperanza.

Creo por eso que Fernández Farreres está en lo cierto cuando al explicar en 2004 su propuesta de reforma en el coloquio organizado por la Fundación Alternativas²⁴ cuando afirma que si no se establecen requisitos de admisibilidad de carácter automático y reglado que permitan conocer anticipadamente al eventual recurrente si es procedente o no el recurso en cuya interposición están pensando será inevitable que el número de recursos siga creciendo y con ello la carga de trabajo del Tribunal, ya que, por infundados que en su mayoría puedan ser, tendrá que seguir empleando una gran parte de su tiempo en estudiarlos para poder desprenderse de ellos con fundamento.

Ese requisito de admisión automático y reglado solo puede ser, en mi opinión, la existencia de sentencias contradictorias en la vía judicial previa o de algún voto particular en la que ponga fin a dicha vía, siempre que, naturalmente, esa contradicción o ese voto particular versen precisamente sobre la existencia o no de vulneración del derecho fundamental invocado.

La comprobación del cumplimiento de este requisito puede hacerse a través de un filtro puramente administrativo como se hace en Alemania desde la reforma de 1993 sin estruendo judicial, por así decirlo²⁵. La existencia de discrepancias en la vía judicial entre los jueces y magistrados intervinientes a lo largo de la misma a propósito de la vulneración de algún derecho fundamental es, sin duda, un indicio serio que justifica la admisión, por lo que la selección de los recursos que lleguen al Tribunal sobre esa base difícilmente podría ser criticada.

G. Fernández Farreres y J. E. Soriano han formulado propuestas en este mismo sentido. La de Soriano excluyendo, sin embargo, los asuntos penales por entender que en este ámbito deben extremarse las garantías por estar en juego la libertad. También podría decirse con razón que justamente por eso, porque está en juego la libertad, suele ser mayor el abuso de esas garantías. No veo, pues, una razón consistente que abone la exclusión²⁶.

Fernández Farreres considera, sin embargo, insuficiente la propuesta de Soriano si no se articula al propio tiempo un recurso de amparo judicial a sustanciar ante una Sala especial *ad hoc* del Tribunal Supremo, recurso que procedería únicamente frente a las vulneraciones del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 de la Constitución) y que podría interponerse previa utilización de todos los recursos útiles de los que hubiera podido el

²⁴ Véase G. Fernández Farreres (2005, pág. 36).

²⁵ Véase K.P. Sommerman (2020, pág. 43).

²⁶ Véase G. Fernández Farreres (2005), que recoge y cita el trabajo anterior de J. E. Soriano (2004), «La guerra de los dos Tribunales: una propuesta de paz (la necesaria reforma del recurso de amparo)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 123.

interesado disponer para la reparación de las mismas²⁷. Añadir a la vía judicial previa, que es doble en cualquier caso en el orden jurisdiccional penal, otra más me parece, sin ninguna duda, excesivo y además innecesario por redundante si se han producido de antemano contradicciones o votos particulares e impertinente si los fallos judiciales precedentes han sido conformes.

En la misma línea que ambos autores, aunque sin formular condicionamientos de ningún tipo, se ha manifestado R. Gómez-Ferrer Morant, magistrado que fue del primer Tribunal Constitucional²⁸.

Con unos u otros matices esta es la última posibilidad. Si no se hace pronto algo parecido el Tribunal Constitucional volverá a estar en breve al borde del colapso.

III. EL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. UNA BREVE MIRADA A LA HISTORIA PRÓXIMA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La jurisdicción contencioso-administrativa nació de nuevo, como es bien sabido de todos, con la benemérita Ley de 27 de diciembre de 1956 en cuya elaboración tuvieron un papel decisivo dos ilustres administrativistas, Manuel Ballbé y Jesús González Pérez. En pleno franquismo esta Ley admirable, que pudo por eso prolongar su vigencia durante más de veinte años tras la promulgación de la Constitución, nos proporcionó a los españoles en el tardofranquismo las únicas garantías jurídicas efectivas frente a los errores y los abusos de los gobernantes.

La Ley rompió radicalmente con el pasado, no muy brillante desde luego, y reconstruyó la jurisdicción desde sus propios cimientos, a partir de ahora netamente judiciales, implantando un sistema de cláusula general prácticamente sin excepciones, dando cabida en el mismo sin reserva alguna al control de la actividad discrecional, que había sido excluida *a radice* por la Ley Santamaria De Paredes de 1888 y diseñando un proceso entre partes, claramente apartado del modelo francés del *excès de pouvoir*, no limitado, en consecuencia, a la mera anulación de los actos y disposiciones objeto de impugnación, en el que eran perfectamente posibles las sentencias de condena comprensivas no solo de la declaración de nulidad de dichos actos, sino también del reconocimiento de la situación jurídica individualizada que estos hubiesen alterado indebidamente y de la imposición a la Administración demandada del deber de adoptar las medidas necesarias para

²⁷ Véase G. Fernández Farreres (2005, págs. 38-39).

²⁸ Véase R. Gómez Ferrer Morant (2017), «Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y Recurso de amparo: ¿De derecho subjetivo a situación objetiva?», en J. C. Laguna de Paz, I. Sanz Rubiales e I. de los Mozos (coords.), *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje a J. L. Martínez López Muñiz*, Reus, tomo I, págs. 307 y ss.

su pleno restablecimiento, incluida la indemnización de los daños y perjuicios cuando fuese procedente.

La Ley de 1956 tuvo además el inmenso acierto de asegurar la imprescindible especialización de los magistrados que habían de servir en esa jurisdicción nueva creando una escala de especialistas dentro de la carrera judicial previa rigurosa selección de los jueces y magistrados que aspirasen a integrarse en ella. Las primeras promociones de especialistas hicieron sentir muy pronto su presencia en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales y a finales de la década de los «sesenta» comenzaron a acceder al Tribunal Supremo y a modernizar la jurisprudencia en diálogo con la doctrina, lo que fue decisivo para poner en hora el reloj del derecho administrativo que había quedado gravemente retrasado²⁹.

No voy a hacer aquí, como es natural, la historia de la evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa desde 1956 hasta hoy, pero sí me parece imprescindible recordar algo de sus primeros pasos para poder valorar con fundamento la situación en la que nos encontramos ahora.

Yo conocí la existencia de la Ley de 1956 cursando en la Facultad de Valladolid el tercer año de la licenciatura, pero comencé a vivirla pocos años después, en 1965, cuando me incorporé al despacho profesional de mi maestro, Eduardo García de Enterría. Supe, pues, como era el Tribunal Supremo de entonces en el que destacaban unas, muy pocas, individualidades sobre un fondo decididamente grisáceo. Y unos años más tarde, cuando inicié en San Sebastián mi carrera académica como catedrático, pude vivir también desde más cerca el funcionamiento de la jurisdicción en las audiencias territoriales. A mí me tocaba ir a la de Pamplona, cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo, presidida entonces por Pablo García Manzano, celebraba vista pública en todos los recursos, que no superaban mucho la cifra de 350 al año.

Recuerdo muy bien que los magistrados de aquella Sala todavía podían trasladarse un día a San Sebastián para practicar una prueba de reconocimiento judicial y disfrutar luego de la excursión, una vez concluido su trabajo. ¡Qué lejos estamos hoy de aquel idílico panorama!

En el Tribunal Supremo era ya otra cosa muy distinta. La Ley había cargado sobre él la totalidad del peso del contencioso de los órganos administrativos centrales del Estado, lo que amenazaba con aplastarlo. Para aliviar la carga, la Ley de 17 de marzo de 1973 modificó por vez primera la Ley de 1956 para trasladar a las salas de las audiencias territoriales el conocimiento de los asuntos relativos a propiedades especiales, personal y expropiación forzosa. La decisión del *quid* y del *quantum* se adoptó *a ojo*, pero con la seguridad que proporcionaba saber que los

²⁹ De ese diálogo dan fe los comentarios monográficos de jurisprudencia de la *Revista de Administración Pública* de aquellos años, que solían tener por objeto las resoluciones más brillantes que permitían a sus comentaristas profundizar en la dirección apuntada por aquellas.

asuntos de personal y de expropiación formaban el bloque competencial de la Sala 5ª de entonces. Se sabía, pues, el volumen de los asuntos que se desconcentraban.

A ojo, pero sin esa seguridad, se han hecho desde entonces todas las demás reformas, de las que las leyes correspondientes no nos han dado nunca explicaciones, como no fuesen meramente retóricas y absolutamente banales. El Real Decreto Ley de 4 de enero de 1977 aprovechó la creación de la Audiencia Nacional por razones que nada tenían que ver con nuestra jurisdicción para proporcionar al Tribunal Supremo un nuevo alivio al remitir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de esa nueva Audiencia territorialmente ampliada el conocimiento de los recursos contra los actos procedentes de órganos administrativos de ámbito nacional sin más excepciones que los del Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno y los ministros.

Todas las modificaciones posteriores, salvo la introducción de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo por la nueva Ley de la Jurisdicción de 13 de julio de 1998, que fue una mera puesta al día de la Ley de 1956 que el Tribunal Constitucional se había encargado ya de sintonizar con la Constitución, han sido realizadas en el marco de reformas procesales más amplias, en las que los cambios introducidos en la estructura de nuestra jurisdicción, por importantes que fuesen—y, desde luego, lo han sido y mucho en ocasiones—, aparecían emboscados, por así decirlo, y huérfanos de toda explicación mínimamente ilustrativa.

El primero de esos cambios estructurales se introdujo por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas urgentes de reforma procesal, en la que se incluyó un *pot-pourri* de reformas de los procesos civiles y penales y a su lado una reforma mayor de la jurisdicción contencioso-administrativa consistente, ni más ni menos, que en la sustitución del recurso de apelación por uno de casación hasta entonces inexistente.

La exposición de motivos de la Ley no dio explicación de ningún tipo de tan importante decisión, que se adoptó sin recabar tampoco la opinión de la comunidad jurídica. Se ve que como se trataba de «medidas urgentes» no había tiempo para ello. Se nos dijo informalmente que no había razón para preocuparse porque el recurso de casación que se implantaba era muy abierto, no muy diferente por ello del de apelación.

El umbral de acceso al nuevo recurso se situó en seis millones de pesetas, muy superior al establecido hasta entonces para el recurso de apelación (500.000 pesetas), lo que revela el sentido claramente restrictivo del cambio.

Ese umbral subió de seis a veinticinco millones de pesetas en solo seis años, con la nueva Ley de 13 de julio de 1998. La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de agilización procesal, elevó el umbral a cien millones de pesetas (seiscientos mil euros), una cantidad muy seria ya, cuya fijación requería, sin duda, algo más que una referencia convencional al «crecimiento exponencial de los recursos», a la «necesidad de introducir profundas reformas para asegurar la sostenibilidad del sistema», que es todo lo que puede encontrarse en la exposición de motivos de la Ley.

Por este camino evidentemente ya no se podía seguir, lo que explica, que no justifica, el radical cambio de orientación que dio al recurso de casación, sin mayores ni mejores explicaciones la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, a la que voy a referirme con algún detalle a continuación.

Antes de ello, y con el fin de completar la historia, quiero hacer una referencia a los juzgados unipersonales que ya previó la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, cuya implantación se demoró hasta la promulgación de la nueva Ley de la Jurisdicción de 13 de julio de 1998, que fue, además, muy tímida o, si se prefiere, muy prudente en la definición de su ámbito competencial a causa, sin duda, de las reticencias y recelos que suscitaron³⁰.

Su introducción fue, efectivamente, un riesgo, ya que el legislador no hizo nada para paliar la falta de especialización de sus posibles titulares, que en muchos casos —hay que reconocerlo— hicieron un esfuerzo importante para paliar ese déficit.

Muy pronto quedó clara, sin embargo, su necesidad, y la necesidad también de incrementar sus competencias iniciales para aliviar esta vez a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, lo que hizo, una vez más, *a ojo*, como todas las demás reformas que he ido reseñando, la disposición adicional 14ª de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, otra disposición «emboscada» de la que no se nos dio explicación alguna.

2. EL NUEVO RECURSO DE CASACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 7/2015, DE 21 DE JULIO: OTRO «CERTIORARI» VERGONZANTE

Como he dejado dicho, la Ley 37/2011, de 10 de octubre, al elevar el umbral del recurso de casación a 600.000 euros, apuró una vía que ya no tenía continuación posible. En eso estamos todos de acuerdo, sin excepción alguna. Ahora bien, el que por ese camino no pudiera seguirse no justifica que se cambiara radicalmente de rumbo y se introdujera un mecanismo radicalmente ajeno a nuestras tradiciones llamado a destruir pura y simplemente la unidad de nuestro ordenamiento jurídico-público, que es justamente lo contrario de la finalidad perseguida por su modelo inconfesado del *certiorari* norteamericano.

Menos aún puede justificar la adopción vergonzante de ese modelo, que un legislador falaz encubrió cuidadosamente en la exposición de motivos de la Ley

³⁰ J. González Pérez (2013), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 7ª ed., Thomson Reuters, recuerda en la pág. 206, en nota, que el entonces presidente del Tribunal Supremo, J. Delgado Barrio, y E. García de Enterría se manifestaron en contra en el curso celebrado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en abril de 1997. Las reticencias sobre la figura del juez único en esta jurisdicción se reflejan con definitiva expresividad en un juego de palabras que con la traducción perdería su fuerza: *juge unique, juge inique*.

Orgánica 7/2015, en la que puede leerse que la modificación se introdujo «con la finalidad de intensificar las garantías de la protección de los derechos de los ciudadanos», razón por la cual, dice, «la Ley opta por reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del Derecho». El énfasis que he añadido deliberadamente a la transcripción pretende simplemente destacar que la explicación que el Legislador ofrece está, justamente, en el polo opuesto de la realidad, porque el nuevo recurso de casación no solo no ha intensificado las garantías de la protección de los derechos, sino que las ha disminuido apreciablemente, ya que, como luego precisaré, la protección de los derechos de los ciudadanos, cuando realmente se produce, es un mero subproducto de la elección, ampliamente discrecional, que la Sección de Admisión de la Sala 3ª del Tribunal Supremo hace de un recurso determinado con el único propósito de contribuir a la formación de la jurisprudencia.

La verdad es que el legislador orgánico de 10 de octubre de 2015 siguió el camino abierto en la justicia constitucional por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que, como ya quedó dicho, introdujo el concepto de la «especial transcendencia constitucional» con el propósito declarado de hacer frente al «crecimiento del número de recursos de amparo hasta el punto de ocupar casi todo el tiempo y los medios personales y materiales del Tribunal», como no tuvo inconveniente en confesar la exposición de motivos.

La Ley Orgánica 7/2015, de 10 de octubre, utilizó, en efecto, un concepto semejante, igual de abierto que el de la «especial transcendencia constitucional» e igual de inaprehensible que este, el del «interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia», que da al Tribunal Supremo un margen casi ilimitado para decidir qué recursos admite, como sin duda lo tiene, sin tapujos además, el Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos para expedir el *writ of certiorari*³¹.

Las diferencias entre ambos mecanismos, nuestro actual recurso de casación contencioso-administrativo y el *certiorari* norteamericano, son, sin embargo, tan grandes como evidentes. Basta pensar que el Tribunal Supremo norteamericano se encuentra con una justicia ya hecha, puesto que los asuntos que llegan a sus manos han sido ya resueltos por los tribunales de apelación de circuito, lo que le permite elegir con total tranquilidad el asunto que le parece más apropiado para establecer, rectificar, matizar o confirmar su jurisprudencia³². Los jueces del Tri-

³¹ Sobre el *writ of certiorari* en nuestra literatura deben verse los excelentes trabajos de M.A. Ahumada Ruíz (2010), «*Certiorari* y criterios de selección de casos en la última instancia: qué casos, cuántos casos, en La defensa de los derechos fundamentales: Tribunal Constitucional y Poder Judicial», *Actas de las XV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* y antes en M.A. Ahumada Ruíz (1994), «El *certiorari*. Ejercicio discrecional de la jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41.

³² Lo explica muy bien M.A. Ahumada Ruíz (1994) al que me remito.

bunal Supremo de los Estados Unidos pueden decir, por eso, sin reserva alguna que ellos no están para corregir los errores en que hayan podido incurrir los tribunales inferiores, algo que los magistrados de la Sala 3ª de nuestro Tribunal Supremo no pueden afirmar en absoluto porque la mayor parte de los recursos de casación que les llegan lo son contra sentencias dictadas en *única* instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, que es cosa muy diferente.

El *certiorari* norteamericano ha actuado, tanto en este caso como en la regulación actual del recurso de amparo constitucional, como un auténtico espejismo que le ha hecho ver a nuestro legislador orgánico de 2007 y 2015 un oasis en un lugar en el que ahora está en trance de comprobar que no hay nada. En lo que respecta al recurso de amparo constitucional, el número de recursos se está acercando ya a las cifras anteriores a la Ley Orgánica 6/2007, como ya se indicó. En lo que se refiere al nuevo recurso de casación contencioso-administrativo, no pueden hacerse todavía afirmaciones concluyentes, ya que el punto de partida es mucho más cercano en el tiempo y concurren, además, otras circunstancias excepcionales que no se dan en la justicia constitucional³³, pero parece claro que lleva el mismo camino porque el trámite de admisión consume ya nueve meses como mínimo.

También aquí, por lo tanto, el sacrificio, que sin duda lo es, corre el riesgo de resultar inútil. No hace falta en este caso echar mano de las estadísticas, pues basta la mera lectura de los preceptos legales que el legislador orgánico de 10 de octubre de 2015 ha introducido en la Ley de la Jurisdicción para darse cuenta de que la reforma no puede tener buen fin.

El nuevo texto legal dice y repite que para ser admitido el recurso de casación habrá de presentar «interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia» y que, si no lo tiene, la sentencia impugnada, por errónea que pueda ser, permanecerá intocable. Pues bien, la pregunta que hay que formularse ante este poco atractivo panorama es la siguiente: ¿garantiza el nuevo recurso la formación de la jurisprudencia?

La formación de nueva jurisprudencia en asuntos que hasta ese momento carezcan de ella sí, en principio, ya que el apartado a) del art. 88.3 de la Ley de la Jurisdicción dice que «se presumirá que existe interés casacional objetivo: a) cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir *sobre las que no exista jurisprudencia*».

³³ Me refiero, en concreto, a la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones que ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad que ha sido finalmente desestimado por la STC 128/2023, de 2 de octubre. La Ley Orgánica en cuestión, al privar al Consejo de la posibilidad de acordar nombramientos en la cúspide de la carrera judicial, ha dejado en cuadro al Tribunal Supremo y, en particular a las Salas 3ª y 4ª.

Pero ¿qué ocurrirá en todos los demás casos en los que ya existe jurisprudencia? La respuesta del texto inicial de la Ley no podía ser más desalentadora, porque solo se presumía la existencia de interés casacional objetivo en el supuesto previsto en el apartado b) del art. 88.3, es decir, «cuando dicha resolución se aparte *deliberadamente* de la jurisprudencia existente al considerarla errónea». Salvo en este caso extremo, que no se da, ni mucho menos, todos los días, el recurso sería inadmitido.

El gigantesco Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, ha modificado el texto del art. 88.3.b) añadiendo al supuesto excepcional contemplado en este el apartamiento «de modo inmotivado pese a haber sido citada en el debate o ser doctrina asentada».

Habría que ver cómo interpreta la Sala 3ª del Tribunal Supremo esta novísima rectificación, pero es de temer que lo haga en términos restrictivos y ello porque, si lo hiciera en términos más amplios, no se habría adelantado gran cosa con la drástica reforma de 2015, ya que todos los justiciables invocarían la discordancia de la sentencia recurrida con la jurisprudencia para intentar acceder a la casación.

El nuevo texto del art. 88.3.b) es, ciertamente, más amplio que su versión primera porque añade al apartamiento deliberado de la jurisprudencia por considerar esta errónea, es decir, la «rebeldía» formal pura y simple del Tribunal de instancia, el apartamiento «de modo inmotivado, pese a haber sido citada en el debate», que es otra forma de «rebeldía», aunque en este caso no confesada abiertamente, dada la inexistencia de motivación. No hay, pues, mucha diferencia, si alguna, entre ambos supuestos, el viejo y el nuevo.

El apartamiento de la jurisprudencia capaz de abrir la casación a partir de ahora requiere en todo caso que esa jurisprudencia recoja una «doctrina asentada», lo que, según el *Diccionario* de la Academia Española significa «estable, permanente». ¿Cómo de estable? ¿Cuánto de permanente?

Habrá que esperar a que se «asiente» la interpretación que la Sala 3ª del Tribunal Supremo pueda hacer de este inciso final del nuevo texto del art. 88.3.b) de la Ley, pero el tenor literal del apartado a) del mismo precepto, que sigue siendo el mismo, no permite ser muy optimista, ya que la forma en que se refiere a la jurisprudencia no solo impide el acceso a la casación de los recursos que se interpongan en asuntos en los que ya existe una jurisprudencia bien formada, que son, sin duda, la mayoría, sino que propicia la congelación de esta jurisprudencia, que en muchos casos podría requerir matizaciones y ajustes, que ya no podrán realizarse porque el cierre del acceso a la casación privará al Tribunal Supremo de la posibilidad misma de reconsiderarla.

Esto es muy grave para la evolución natural del ordenamiento jurídico, que es imprescindible si se quiere mantener debidamente acomodado al inevitable cambio de las circunstancias. Piénsese, por ejemplo, en las grandes leyes administrativas, que tienen ya muchos años de vida, bien porque no han sido objeto de modificación, como ocurre con la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciem-

bre de 1954, bien porque las que las han sustituido han respetado en buena parte su núcleo esencial, como es el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo Común 39/2015, de 1 de octubre, y en parte también de la Ley 40/2015, del Sector Público de la misma fecha.

Sobre todos los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa hay cientos y cientos de sentencias, por lo que es difícilmente imaginable que pueda acceder a casación un asunto cualquiera en el que la *ratio decidendi* descansa en alguno de ellos. Otro tanto puede decirse, como es obvio, de los arts. 47 y siguientes de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común, que reproducen, literalmente incluso, los preceptos de igual numeración de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

En vano pediremos al Tribunal Supremo que matice su doctrina sobre la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y, en particular, de las disposiciones reglamentarias que no podrá hacerlo porque la nueva regulación del recurso de casación se lo impide³⁴.

El *certiorari* norteamericano, en el que nuestro legislador se ha inspirado, sí puede, en cambio, elegir un asunto no solo cuando quiere rectificar o matizar su jurisprudencia anterior, sino también cuando considera necesario confirmarla en un momento dado³⁵. Nuestro nuevo recurso de casación, en cambio, no lo permite.

Tendremos, pues, que seguir echando mano en el futuro de una jurisprudencia que se irá quedando progresivamente vieja y que, incluso, podrá llegar a resultarnos insatisfactoria e ingrata. Hoy no se nota todavía porque el nuevo recurso de casación tiene apenas siete años de vida, pero en cuanto pase un poco más de tiempo tendremos la inevitable sensación que hoy notamos cuando pretendemos citar una sentencia que no comienza con el dos que distingue los años del siglo en curso, la de estar perdiendo el tiempo.

Allí donde el recurso de casación no sea admisible el ordenamiento jurídico irá perdiendo progresivamente su unidad y tenderá a ser sustituido por tantos ordenamientos jurídicos como tribunales superiores de justicia, lo que difícilmente podrá evitar el art. 88.2.a) de la Ley, que recoge el supuesto del antiguo recurso extraordinario de revisión previsto en el art. 102.1.b) de la Ley Jurisdiccional de 1956, luego reconvertido por la Ley de 1998 en el recurso de casación para la unificación de doctrina regulado por su art. 96.1, ahora derogado por la Ley Orgánica 7/2015.

³⁴ Sobre este asunto me remito a los trabajos incluidos en el número 210 de la *Revista de Administración Pública*, que versaron sobre la nulidad de los reglamentos, tema del seminario anual que la Revista organiza con los magistrados de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo.

³⁵ Véase M. A. Ahumada Ruiz (1994, pág. 79). Son los llamados *aggressive grant*, en los que el Tribunal pretende únicamente fijar de modo más rotundo y enérgico una doctrina o un precedente.

Todo son pérdidas, por lo tanto. Con el propósito de aliviar la congestión que venía padeciendo el Tribunal Supremo se ha sacrificado la justicia, que ha pasado a un segundo plano, sin que quepa estar seguro, ni mucho menos, de que el nuevo recurso de casación pueda contribuir a mejorar el proceso de formación de la jurisprudencia, que es capital en un Estado compuesto como el nuestro, porque todo parece indicar exactamente lo contrario.

¿Qué podemos hacer?, hay que preguntarse también aquí y ahora. A mi juicio, solo cabe una respuesta: plantearse de nuevo desde el principio el problema de la configuración de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, volver a escribir su Ley reguladora como se hizo en 1956, sobre una hoja en blanco renunciando, por lo tanto, a la política de parches que se ha venido utilizando sistemáticamente desde la primera reforma de 1973 hasta hoy, una política que solo ha conseguido desfigurar la jurisdicción, convertirla en una institución deforme y ajena en su estructura a cualquier diseño racional, en la que los asuntos pequeños tienen asegurada la doble instancia en tanto que los medianos y los grandes se ventilan en instancia única y en la que la cúspide, el recurso de casación que debería asegurar la unidad del conjunto, está diseñado de tal modo que no puede conseguirlo.

Quienes me hayan seguido hasta aquí dirán probablemente: ¡de acuerdo!, pero ¿cómo puede hacerse eso? Naturalmente, yo no tengo la solución, que, por lo demás, tendría que ser fruto de un estudio sereno con participación de todos los interesados. Me limitaré por ello a avanzar algunas ideas sobre las que creo que puede existir un cierto consenso.

3. LA NECESIDAD INEXCUSABLE DE UN REPLANTEAMIENTO GENERAL DE LA ESTRUCTURA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El pasado mes de febrero celebramos en la sede del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales nuestro seminario anual con los Magistrados de la Sala 3ª del Tribunal Supremo sobre este tema de la estructura de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que nos tiene a todos tan preocupados porque la imagen que hoy ofrece como resultado de tantas reformas de urgencia como ha sufrido para poder sobrevivir ante el crecimiento incontenible del número de recursos no es en absoluto satisfactoria. Esta es la cara ingrata del éxito indiscutible que la Jurisdicción ha tenido desde su recreación sobre bases enteramente nuevas por la Ley de 1956.

En el número 220 de la *Revista de Administración Pública* se recogen las ponencias presentadas por Luis M.^a Díez Picazo, por el lado de los Magistrados, y por Juan A. Santamaria, por el de los profesores allí reunidos, así

como el informe final que yo mismo hube de redactar en mi condición de relator³⁶.

Me limitaré por ello a reiterar aquí las opiniones comunes que allí se expresaron. Hay, sin duda, consenso general en torno a la necesidad de introducir la segunda instancia que perdimos en 1992 con la sustitución del antiguo recurso de apelación por el de casación³⁷. La jurisprudencia *Sachetti* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos hace urgente la reforma en este punto, reforma que debe ser general aunque esa jurisprudencia no obligue a ello. No hacerlo así solo serviría para poner un parche más a una institución ya muy desfigurada.

La generalización de la segunda instancia llevaría consigo la conversión de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en jueces de apelación, lo que a su vez exigiría la potenciación de los Juzgados de lo contencioso-administrativo, que muy probablemente habría que agrupar en tribunales provinciales para garantizar el aprovechamiento óptimo de los medios materiales necesarios³⁸. En cualquier caso, los juzgados, agrupados o no, pasarían a ser los jueces de derecho común en el ámbito contencioso-administrativo, lo que indudablemente plantearía el problema de su especialización, que no sería, en mi opinión, muy difícil de organizar³⁹.

Naturalmente, habría que dar una solución al problema tradicional del aforamiento del Gobierno de la Nación, de los Consejos de Gobierno de las diferentes comunidades autónomas y de los órganos constitucionales, que difícilmente podría suprimirse. Conservarlo, aunque limitado al máximo, enturbiaría la claridad de la nueva planta, pero tampoco sería un problema mayor.

También hay consenso, me parece, sobre la necesidad de articular una solución, lo más simple posible, para los asuntos que en el ámbito del derecho de la competencia se han venido a llamar de bagatela. No tiene el más mínimo sentido, en mi opinión, poner en marcha el complejo aparato judicial para resolver la impugnación de multas de tráfico y demás asuntos de ese orden, posibilidad a la que nadie renuncia hoy porque realmente no cuesta nada y sirve, al menos, como desahogo, aunque los intereses en juego sean mínimos.

³⁶ Véase L. M. Díez Picazo (2023), «Sobre la estructura de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, 220, págs. 13-33; J. A. Santamaría Pastor (2023), «Problemas de estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, 220, págs. 35-72; y T.-R. Fernández (2023), «Un acuerdo básico sobre la necesidad de reformar la estructura de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, 220, págs. 73-79.

³⁷ Una visión general del problema en J. M. Chamorro (2022), «La organización y diseño de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 101 y 102, págs. 56 y sigs.

³⁸ Así lo sugiere L. M. Díez Picazo (2023).

³⁹ En mi calidad de antiguo rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia me atrevo a sugerir la colaboración entre esta y el Consejo General del Poder Judicial para la organización y desarrollo de un programa *ad hoc* al respecto.

Habría que estudiar, por supuesto, dónde se pone la línea divisoria, porque es obvio que hay que establecer alguna.

El art. 24 de la Constitución parece cerrar el paso a una solución de carácter pretoriano (*de minimis non curat praetor*), pero no impide instrumentar un procedimiento expeditivo que pudiera ventilarse con una simple audiencia ante un juez municipal.

En las condiciones que acabo de expresar no me costaría admitir un recurso de casación del tipo del introducido por la Ley 7/2015, orientado decididamente a asegurar la unidad de la interpretación del ordenamiento, que esa es la función primordial de la jurisprudencia. Asegurada la doble instancia, no me importaría, incluso, que la admisión de los recursos quedara a la discreción del Tribunal Supremo, sin más excepciones que las sentencias dictadas en el procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales, las relativas a la validez de una disposición de carácter general y las dictadas en apelación por los tribunales superiores de justicia si se hubiese producido algún voto disidente, supuestos en los que la admisión del recurso debería ser reglada.

Una reforma como la que propongo exigiría ocuparse de muchas otras cosas, que repercuten también en el número de recursos que se interponen, aunque, en principio, no lo parezcan. Me referiré solamente a dos, aunque probablemente no gusten al colectivo de los abogados al que pertenezco. La primera de ellas concierne a la especialización de los abogados en las materias contencioso-administrativas. Si ha de exigírseles a los jueces, ¿por qué no a los abogados? No propongo, por supuesto, ninguna fórmula elitista del tipo de la francesa de los *avocats au Conseil d'Etat*, porque hay cosas que solo puede legitimar la Historia, pero lo que no tiene ninguna justificación es que un recién graduado con el barniz añadido del «máster de la abogacía» pueda sin ninguna experiencia profesional firmar un recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Esto solo ocurre en nuestro país y es forzoso corregirlo.

La segunda observación concierne al procedimiento, en el que el juez debería tener un papel más activo en mi opinión, lo que evitaría resultados absurdos por inútiles y socialmente muy costosos. El caso de las sentencias anulatorias de planes generales de ordenación urbana por vicios en el procedimiento que podrían haberse subsanado en el curso del proceso es bien notorio y a él me he referido en otra ocasión, en la que he dado cuenta de la experiencia francesa, que es muy positiva⁴⁰. Otro ejemplo de lo mismo es el de las vistas, que tal y como se celebran son una liturgia escasamente útil. Si el juez pudiera interrogar a los letrados de las partes, como es habitual en otros lugares, no sería tan sencillo, como hoy lo es, comparecer ante un tribunal para sostener un recurso. Estoy seguro de que, en tal caso, el número de recursos se reduciría apreciablemente.

⁴⁰ Véase T.-R. Fernández (2017), «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», *Revista de Administración Pública*, 203, págs. 137 y ss.

Son ideas simplemente que, junto con otras muchas, deberían tenerse en cuenta en esa Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa *nueva* que los administrativistas de hoy tendríamos que esforzarnos en redactar en una hoja en blanco, como ya dije, libre de parches y remiendos, para asegurar el próximo futuro.

4. NO SOLO HAY QUE CONSEGUIR QUE «SALGAN», HAY QUE EVITAR, EN LO POSIBLE, QUE «ENTREN»

Es de temer que esa futura ley a la que acabo de referirme, por bien que se haga, tropiece más pronto o más tarde con las mismas dificultades a la que hubieron de enfrentarse la Ley de 1956 y su sucesora de 1998. La justicia era un bien que demandaban muy pocos cuando a finales del siglo XIX se gestaron las leyes de enjuiciamiento con las que hemos vivido hasta hace muy poco tiempo o vivimos todavía, porque entonces eran pocos ciertamente los que tenían derechos que reclamar o defender. Y lo mismo puede decirse de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956.

Pero hoy ya no es así, afortunadamente. Todos tenemos derechos que reclamar o defender en mayor o menor medida. Todos estamos o podemos estar en cualquier momento en posición de demandantes de justicia. Y como esto es efectivamente así y como la experiencia demuestra que el esfuerzo en habilitar fórmulas para «despachar» los recursos que crecen sin cesar solo sirve para «ir tirando», hay que pensar no solo en cómo «se da salida» a la enorme cantidad de recursos que se interponen, sino también cómo puede evitarse que «entren» en tan ingentes cantidades como lo vienen haciendo, es decir, cómo puede reducirse la litigiosidad en sede jurisdiccional.

En este sentido, más que al *certiorari* norteamericano, tenemos que dirigir la mirada a los *Administrative Tribunals* del Reino Unido, gracias a los cuales la *judicial review*, es decir, la revisión de las decisiones de los administradores en sede jurisdiccional, no va mucho más allá al cabo del año del millar de asuntos⁴¹.

El fenómeno es, sin duda, digno de estudio, un estudio que hasta ahora no se ha intentado entre nosotros. Sin embargo, no es difícil dar con la clave del éxito social de esos *Administrative Tribunals*, que si han conseguido ser aceptados por los ciudadanos hasta el extremo de que sus resoluciones sirven para poner fin a la inmensa mayoría de los conflictos que inevitablemente se producen en las relaciones entre la Administración y el público en general es porque se han ganado la confianza de la sociedad, que, sin duda, les ve como una instancia independiente

⁴¹ Véanse las referencias que doy en T.-R. Fernández (2008), «¿Debe la Administración actuar racional y razonablemente?», *De la arbitrariedad de la Administración*, 5ª ed., Thomson-Civitas, págs. 194 y ss. y, en particular, la conferencia de J. Bell (1986), «¿Le juge administratif anglais est-il un juge politique?», *Revue Internationale de Droit Comparé*, 3, págs. 791 y ss.

en su funcionamiento y libre de injerencias políticas, de la que se puede esperar, por lo tanto, una resolución cuanto menos razonable e imparcial.

Repito que la figura debe ser estudiada con detalle, pero sin olvidar que en nuestro propio derecho, histórico y actual, tenemos ejemplos muy próximos a los que no hemos sabido sacar partido. Los *Administrative Tribunals* no son, pues, algo exótico imposible de trasladar a nuestro clima o de que prospere en él.

El de la vía económico-administrativa organizada por la Ley Camacho de 31 de diciembre de 1881 ofrece un buen ejemplo de lo que digo a partir de su reorganización por Real Decreto de 3 de agosto de 1901, que separó formalmente «la gestión y la resolución de las reclamaciones que contra esta gestión se susciten en vía gubernativa (que) estarán, en consecuencia, atribuidas a organismos distintos» (art. 1).

El Real Decreto Ley de 16 de junio de 1924 ratificó este capital principio y dio a los tribunales gubernativos, central y provinciales, su actual denominación de tribunales económico-administrativos. Ni el Real Decreto de 1901, ni el Real Decreto Ley de 1924 aseguraron a estos tribunales administrativos una total independencia funcional, lo que hubiera sido sencillamente impensable en aquella época, pero su composición sí deja ver que la intención se situaba en esa dirección.

El art. 2 del Decreto Ley atribuía la presidencia del Tribunal Central al director general de lo Contencioso, pero exigía que los tres vocales que, junto a él, constituían el tribunal fueran nombrados entre funcionarios activos, cesantes o excedentes dependientes del Ministerio de Hacienda que reunieran las condiciones exigidas para ser nombrados directores generales. Su nombramiento correspondía, sin duda, al ministro de Hacienda, que no gozaba, sin embargo, de una libertad incondicionada, ya que estaba obligado a elegir uno de los incluidos al efecto en la terna que había de elevarle el interventor general de la Administración del Estado, en su calidad de presidente del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, que acababa de crearse en aquellas fechas en sustitución del Tribunal de Cuentas del Reino.

Este dato, que, si se valora en el contexto de la época, resulta muy significativo, la regulación del procedimiento que sigue muy de cerca las reglas del proceso y, sobre todo, la separación radical de los órganos de gestión y de resolución contribuyeron a dar a la vía económico-administrativa y a los tribunales que la servían un aire de imparcialidad indiscutible que, sin duda, contribuyó a su arraigo, tanto más cuanto que hace cien años su aspecto no difería gran cosa de la jurisdicción contencioso-administrativa dibujada por la Ley Santamaría De Paredes.

Si no han dado o no dan hoy mayores frutos, como los más exigentes pueden pensar, es porque no se ha reforzado su autonomía funcional y la posición de independencia que en 1901 se quiso dar a los vocales del Tribunal Central, poniéndola al nivel en el que hoy se sitúan las que han dado en llamarse autoridades administrativas independientes. Una reforma en esta dirección permitiría sin

ninguna duda filtrar un número mayor de recursos contencioso-administrativos. El instrumento está inventado y tiene un siglo de vida ya; solo falta voluntad política para extraer de él todo el rendimiento que puede dar, que es mucho⁴².

En el ámbito de los contratos de la Administración así se ha hecho por la Ley de Contratos del Sector Público de 2007, tras el correctivo que nos aplicó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 15 de mayo de 2003 por no haber incorporado un sistema de recursos «rápido y eficaz» en este ámbito, como dispuso la Directiva 89/665 CEE. La Ley de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017, hoy vigente, regula en sus arts. 45 y ss. otra figura semejante a la de los *Administrative Tribunals* ingleses, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, como «órgano especializado que actuará con plena independencia funcional», dice el art. 45.1, para el conocimiento y resolución de los recursos que se interpongan contra los anuncios de licitación, los pliegos de condiciones, los actos de trámite que decidan directa o indirectamente la adjudicación o determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicios irreparables y, por supuesto, contra los actos de adjudicación, a los que han venido a añadirse los acuerdos de modificación de los contratos, la formalización de encargos a medios propios y los acuerdos de rescate de concesiones.

Esa «plena independencia funcional» a la que se refiere la Ley está bien asegurada por ésta, ya que, si bien sus miembros son designados por el Gobierno a propuesta conjunta del Ministro de Hacienda y del Ministro de Justicia, «los designados tendrán carácter independiente e inamovible y no podrán ser removidos de sus puestos» sino por las causas que la propia Ley precisa. Su mandato,

⁴² En la situación actual los tribunales económico-administrativos son ya un filtro muy importante, como muestran los datos que ofrecen las Memorias anuales que publica el Ministerio de Hacienda Pública. He repasado las correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021, que son muy expresivas en lo que respecta al tema que aquí importa. El conjunto de tribunales económico-administrativos registró en 2019 una entrada de 180.916 reclamaciones, de las cuales fueron estimadas 96.209. Las cifras correspondientes a 2020 son bastante semejantes a estas: un total de 185.358 reclamaciones, de las cuales fueron estimadas 105.553. En el año 2021 las entradas aumentaron hasta 212.796, de las cuales fueron estimadas 109.967. Como habrá podido observarse, el porcentaje de estimaciones supera el 50%. Una parte de las desestimaciones terminará, lógicamente, en el Tribunal Económico-Administrativo Central, en el cual el porcentaje de las estimaciones se sitúa en torno al 20%. Las estimaciones, en concreto, en el Tribunal Económico-Administrativo Central ascendieron a 2.198 en 2019, a 2.444 en 2020 y a 2.447 en 2021, cifras que sumadas a las estimaciones producidas en los tribunales de las diferentes comunidades autónomas suponen un total de asuntos liquidados en la vía económico-administrativa previa a la jurisdiccional contencioso-administrativa de 98.407 en 2019, 107.997 en 2020 y 112.414 en 2021, lo que es un alivio nada desdeñable para los tribunales de esta jurisdicción, que, de otro modo, tendrían que soportar esa carga adicional.

que es de seis años, no puede ser prorrogado, lo que evita *a radice* la tentación de complacer a las autoridades competentes con las resoluciones que pudiesen dictar.

Es opinión común que el sistema, cuya utilización es voluntaria, viene funcionando satisfactoriamente⁴³, lo que demuestra que cuando se quiere, se puede, que existen fórmulas aptas para reducir la conflictividad en sede jurisdiccional que tanto nos agobia y que solo falta la decidida voluntad de hacerlo de un modo sistemático en otros muchos sectores en los que el modelo podría aplicarse con las adaptaciones que las diferentes circunstancias puedan aconsejar en cada caso.

¿Existe esa decidida voluntad política que, como digo, sería imprescindible? No lo parece. De otro modo no se hubiera mantenido intocada la regulación de los recursos administrativos en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común cuando todo el mundo sabe que no sirven realmente para nada, como no sea para hacer perder tiempo al interesado. Los gobernantes tienden siempre inevitablemente a «blindar» sus decisiones por más que pueda llenárseles la boca hablando de los derechos y garantías de los ciudadanos.

El ejemplo de lo que ocurrió hace bien poco tiempo con los jurados de expropiación no puede ser más decepcionante. La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 diseñó un jurado ejemplar, de composición paritaria, en el que los intereses, públicos y privados, estaban equilibrados, lo que daba una indudable tranquilidad al expropiado, que podía esperar razonablemente que sus argumentos fuesen tenidos en cuenta o, al menos, seriamente considerados.

La irrupción en este ámbito de las comunidades autónomas alteró radicalmente el panorama, que vinieron a llenar, en el ámbito de sus respectivas competencias, unos jurados o comisiones de valoración, que tanto da, de nuevo cuño en los que la relación entre los representantes de los intereses públicos y de los privados pasó a ser de ocho a uno a favor de los primeros⁴⁴. El cambio, ciertamente espectacular, no impresionó al Tribunal Constitucional, al que elevó una cuestión de inconstitucionalidad el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que más adelante, en legítimo ejercicio de sus poderes, negó a ese nuevo jurado de

⁴³ La historia de los tribunales administrativos de recursos contractuales es todavía muy corta, pero las cifras son también muy expresivas. Según la Memoria del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 2021 este año se presentaron 1.935 recursos, de los cuales un 73% fueron admitidos y un 30% estimados. Las resoluciones del TACRC que fueron recurridas ante la vía jurisdiccional contencioso-administrativa no superaron nunca el 10% del total desde la creación del Tribunal en 2010. Algo parecido puede decirse de los tribunales de contratos establecidos en las diferentes comunidades autónomas. El de Madrid resolvió en 2021 613 recursos frente a los 115 del año 2015, que fue el primero. El 22,39% de sus resoluciones fueron estimatorias. Solo veinte de las 594 resoluciones dictadas a lo largo del año fueron recurridas en la vía contencioso-administrativa.

⁴⁴ De este tema me he ocupado en T.-R. Fernández (2000), «Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del Derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los Jurados autonómicos de Expropiación», *Revista de Administración Pública*, 153 págs. 91 y ss.

expropiación tan desequilibrado la presunción de acierto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo venía reconociendo con carácter general a las resoluciones dictadas por el jurado paritario de la vieja Ley de Expropiación Forzosa.

Todo depende, pues, del legislador estatal, al que, ciertamente, se le han ido cerrando sucesivamente todos los caminos. En sus manos sigue estando, sin embargo, como es lógico, la decisión de abrir un camino nuevo, libre del lastre acumulado por más de sesenta años de una historia de éxito, cuya continuación debe asegurar a toda costa porque es esencial para la buena salud de nuestro Estado de derecho.