

Sobre el Derecho Administrativo de nuestro tiempo: Algunas tendencias

Luis Martín Rebollo

Catedrático de Derecho Administrativo

Profesor Emérito de la Universidad de Cantabria

Santander (España)

SUMARIO: 1 Introducción. Sobre conceptos, ideas y lenguaje: identificar la realidad y poder exponerla.- 2. Retos nuevos y modernas tendencias en el Derecho Administrativo: algunos ejemplos: A) La perspectiva comparada y la internacionalización del Derecho interno.- B) El impacto de las nuevas tecnologías y su incidencia en el Derecho.- C) Los cambios en la relaciones Estado-Sociedad.- D) El necesario fortalecimiento del papel de la Ley.- E) Los nuevos derechos.- F) Controlar mejor a la Administración para que sea más eficaz.- 3. Final: conciencia de un tiempo nuevo.

1. INTRODUCCIÓN. SOBRE CONCEPTOS, IDEAS Y LENGUAJE: IDENTIFICAR LA REALIDAD Y PODER EXPONERLA.

1. A la hora de elegir un tema para mi colaboración en este libro¹ y para evitar los particularismos del Derecho interno me ha parecido que podría seguir siendo útil volver a algunas cuestiones generales sobre algunas de las cuales, de una u otra forma, ya me he pronunciado con anterioridad². Pero creo que insistir sobre ello

¹ Este texto –aun inédito– se redactó originariamente en 2022 para el libro homenaje al profesor y abogado uruguayo Augusto Durán Martínez; una persona entusiasta a la que tuve el gusto de conocer y tratar hace años. Ahora, tras la amable invitación del Director de esta Revista, Jesús Jordano, para participar en la inauguración de su nueva etapa digital, me ha parecido que podía tener algún interés esta personal reflexión sobre la actualidad del Derecho Administrativo. He respetado para la ocasión el texto original y eso explica algunas notas o aclaraciones del todo superfluas para el lector español, pero necesarias en el contexto original. Espero que esta explicación disculpe las reiteraciones o explicaciones elementales que aparecen, pero que no enturbian, creo, el contenido general, que es la reflexión de fondo sobre la que quiero llamar la atención.

² Cfr., sobre todo, mi trabajo “Actitudes metodológicas y escenarios nuevos (Una reflexión sobre la postura del jurista académico ante los retos que plantean las transformaciones sociales y las nuevas tendencias)”, en el volumen, *Estudios de Derecho Público en Homenaje a Luciano Parejo*, T. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs. 155 ss. Véase también mis “Perspectivas actuales del Derecho Administrativo (reflexiones desde la experiencia del inmediato del pasado),” ponencia española en el XXI Congreso italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Benidorm/Alicante del 26 al 28 de mayo de 2016. La

puede tener algún interés porque son temas que se refieren a cuestiones compartidas para todos los juristas que venimos de una misma tradición. En el caso del Derecho Administrativo, de sus raíces francesas, aunque luego haya evolucionado, como no podía ser de otra manera, de acuerdo con la evolución propia del Derecho Público de cada país.

En el plano constitucional las diferencias entre la mayoría de los modelos de acá y de allá son notables. Los países americanos han adoptado, en general, un modelo presidencialista en virtud del cual el Presidente de la República es elegido por los ciudadanos y concentra en su figura numerosos poderes. Los europeos, por el contrario, tienen un modelo político parlamentario en virtud del cual los ciudadanos eligen diputados y son éstos los que, después, eligen al Primer Ministro, Canciller o Presidente del Gobierno, que de todas esas formas se llama al Jefe del Ejecutivo; que no del Estado. El Jefe del Estado de todos los países europeos –con la excepción de Francia por razones históricas que plasma la Constitución de 1958 y que ahora no hacen al caso– es una figura simbólica con apenas poderes efectivos, ya se trate de un monarca en la decena de países de estructura monárquica, ya sea un Presidente de la República elegido normalmente por el propio Parlamento (y de nuevo con la excepción de Francia).

Esa diferencia institucional en el plano político y constitucional no se traslada luego, sin embargo, al plano de la cotidianidad administrativa y de gestión donde el modelo de origen francés está comúnmente aceptado. La Administración –centralizada o descentralizada– depende del Gobierno y actúa con sometimiento a la Ley y en esa actuación suele tener poderes y privilegios (fundamentalmente, la autotutela) cuya legalidad podrá verificar una instancia ajena e independiente, la jurisdicción contencioso-administrativa (sin perjuicio de que, dependiendo de cada modelo, esa jurisdicción se sitúe o no dentro del Poder judicial). Esa común percepción de lo que sea el Derecho Administrativo como Derecho que regula la actividad y las relaciones que entabla la Administración al actuar (autorizando, prohibiendo, concediendo, denegando, prestando servicios...) permite adelantar que los problemas y tendencias actuales de ese Derecho, más allá de ligeras diferencias, son comunes a ambos lados del Atlántico.

Y a esas inquietudes, a esos problemas nuevos y a esas tendencias que parecen vislumbrarse dedicaré en lo que sigue estas deslavazadas reflexiones.

2. Los problemas nuevos y las tendencias de cambios que tras ellos se advierten tienen que ver, naturalmente, con las transformaciones de una sociedad compleja e interrelacionada que se proyectan también sobre el Derecho, como no podía ser

ponencia italiana con idéntico título principal estuvo a cargo del Prof. Aldo Travi, de la Universidad católica de Milán. Ahora en *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 65 (2017).

de otra manera. Las crisis institucionales derivadas de otras –ya sean económicas, ya sanitarias o bélicas como las que hemos vivido y estamos viviendo– conforman escenarios nuevos en los que, a mi juicio, destacan la internacionalización (que en Europa tiene especial incidencia por la existencia de ese ente transnacional que es la Unión Europea), la cada vez más palpable interrelación entre lo público y lo privado o los avances tecnológicos y su utilización por la Administración. En esos nuevos escenarios es fácil centrarse en las nuevas regulaciones, poner el acento en los aspectos transgresores de postulados fuertemente enraizados, hablar de las palabras o las tecnologías nuevas...y olvidar el núcleo básico del Derecho Administrativo que no es otro que la necesidad de una Administración eficaz, prestadora de los servicios públicos que tiene legalmente encomendados y luego, sobre todo, por encima de todo y en primer lugar, que esa Administración esté siempre adecuadamente controlada por más que adopte novedosas y tecnificadas formas, lo que supone el reto de adaptar y mejorar los viejos y tradicionales sistemas de garantías. Es decir, una vez más, hay que recordar y no olvidar los versos del poeta Jorge Manrique en pleno siglo XV, cuando en la conocida “Coplas a la muerte de su padre” decía aquello de que “*ven-gamos a lo de ayer /...que también es olvidado*”

Las nuevas realidades invitan al jurista a adoptar una actitud receptiva, atenta a lo nuevo pero sin olvidar, como digo, lo esencial; una actitud que mire por encima del concreto problema del día a día profesional e indague en esas nuevas realidades con actitud abierta y reflexiva. Una actitud que obliga, primero, a asumir el pasado, saber de dónde venimos, conocer los antecedentes de las cosas. Y a partir de ahí reafirmar el valor de las ideas³ y también de los conceptos –nuevos o viejos– para poder describir con precisión la realidad. Eso significa también asentar el significado de las palabras (a qué llamamos qué) para poder después entenderse, ofrecer contrastes y proponer reformas. Porque la contribución social de los juristas no debe ser sólo la de pasar exhaustiva revista a tal o cual doctrina, a tal o cual línea jurisprudencial. Se trata de generar conocimiento, pero, además, expresar críticas, deducir conclusiones y generar propuestas⁴.

La primera tarea, pues, es la de contextualizar los cambios y echar la vista atrás para explicarlos. De ahí, como digo, la importancia del conocimiento de la historia, del pasado inmediato que explica no pocas regulaciones concretas desprovistas ya de su concreto origen. Unas regulaciones que deben ponerse también en el marco de lo

³ Cfr., también, mi trabajo “Contra los tópicos; por las ideas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 155, 2012, págs. 11 ss. del que extraigo parte de las reflexiones que ahora expongo.

⁴ Hay, ciertamente, trabajos en la línea apuntada en el texto, pero no abundan y, a veces, se diluyen en medio de la pléyade de publicaciones sobre cuestiones muy concretas y apegadas a la cotidianidad. Una selección de trabajos sugerentes sobre muy diversos temas, estrictamente subjetiva, desde luego, entre otras muchas posibles, en la bibliografía complementaria por sectores de mi *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Aranzadi, 7ª ed. 2023, págs. 1334 ss.

que sucede más allá de las fronteras nacionales. Porque en el mundo actual la exacta realidad del Derecho vivido responde, sí, a la historia propia, pero se orienta también en una dirección unificadora y tendencialmente global.

Reafirmar el valor de las ideas en el mundo del Derecho y, más en concreto, en el del Derecho Público, presupone, pues, reflexionar sobre el porqué. Por eso, no basta saber “cosas”. Hay que entender porqués. Es decir, hay que conocer bien el pasado, el origen de las instituciones y el por qué y el para qué las regulaciones; conocimiento que incluye el del sustrato técnico, material o económico sobre el que las normas operan porque si no todo lo que se comente o se critique de éstas será ficticio y carecerá del necesario soporte realista.

3. En el mundo del Derecho el valor de los ideas quiere decir también el valor de los conceptos y la importancia de las palabras que los expresan y condensan y con las que esos conceptos se definen. Es una condición previa para poder intercambiar puntos de vista porque es necesario manejar el mismo lenguaje y las mismas herramientas conceptuales, lo que resulta especialmente importante cuando se aborda el Derecho comparado incluso, como es el caso de nuestros países, aunque manejeamos y hablemos en lo esencial la misma lengua. Aunque en el mundo del Derecho al final lo que importa es el concreto régimen jurídico que disciplina cada situación o cada realidad social, se siguen necesitando ciertas convenciones comunes para poder entenderse cuando hablamos de acto o de norma, de autorización o concesión, de límite o limitación, de potestad reglada o discrecional, de retroactividad, de actividad regulatoria, de servicio público o servicio de interés general, de actividades privadas de interés público, de autonomía y federalismo, de coordinación, colaboración y cooperación, de contratos, convenios y encomiendas de gestión. De gobernanza, como ahora se dice. De garantía institucional. De privatización, externalización, desregulación o liberalización, conceptos bien distintos pero que a veces se manejan como si fueran lo mismo⁵.

Así, pues, muchas palabras envuelven conceptos potencialmente polisémicos y si no se conviene en sus perfiles precisos puede muy bien suceder que estemos hablando de realidades distintas utilizando las mismas palabras o, al revés, aludiendo a lo mismo con palabras diferentes. De ahí la importancia de la convención lingüística a la hora de manejar conceptos.

Hay que reconocer, sin embargo, que la realidad normativa no siempre ayuda. No resulta infrecuente que las leyes se llenen de palabras vacías y se conviertan en programas y postulados genéricos en los que todo cabe. En este mismo sentido y a

⁵ Cfr. a este propósito, mi trabajo, “Personalidad jurídica y huida del Derecho Administrativo (Reflexiones sobre el caso español)”, en *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Oporto, 2009, págs. 317 ss.

título de mero ejemplo, en un artículo sobre la situación de la Universidad redactado en colaboración con un colega matemático y publicado hace ya unos cuantos años, nos referíamos a la frecuente vacuidad de las palabras oficiales⁶. Y ejemplificábamos el aserto con la parte dedicada a la Universidad de una Ley de 2011, denominada Ley de Economía Sostenible. Se hablaba y se habla allí –porque la ley sigue vigente– de “habilidades y destrezas”, de “innovación” y “emprendimiento”, de “competencias transversales”, “empleabilidad”, “modernización”, “transferencia de conocimientos”, “eficiencia”, “gobernanza”, “implementación de buenas prácticas”, “agregación estratégica”, “consolidación de ecosistemas de conocimiento”... Y, naturalmente, la palabra clave que todo lo exorciza: la excelencia. La excelencia como objetivo general y sin matices que, precisamente por eso, por la falta de concreción y de matices, quiere decir muy poco, pero a la que es difícil oponerse. Todo ello envuelto en un lenguaje ampuloso que no regula nada y que se desvanece apenas empieza a pasar el filtro de su diaria y concreta aplicación, allí donde, como dijo una vez el Prof. García de Enterría de las palabras de las Constituciones, se hace patente su funcionalismo verdadero. Ese es el momento del Derecho Administrativo, entendido como tantas veces se ha dicho de él como el Derecho Constitucional *de lo concreto*, de lo más cercano y próximo...

Así, pues, hay que partir del entendimiento del pasado que a todos condiciona, consolidar conceptos y convenir en el preciso uso de las palabras que los expresan. Y entonces, a partir de esos presupuestos, podremos enfocar las nuevas realidades, entendernos, debatir alternativas y, si es el caso, cuestionar también algunos tópicos que proceden simplemente del lenguaje.

En definitiva, hay que seguir generando propuestas, expresando críticas, pero sobre todo iniciando y manteniendo debates académicos que siempre son fructíferos si se desenvuelven, como es habitual, dentro del clima de acuerdo y compromiso tan alejado del ambiente sectario que prima con frecuencia en el debate político. Hay que aportar propuestas y mantener debates con la humildad que debe caracterizar el pensamiento crítico que no puede ni debe imponerse como la verdad única que no es. Hay, sí que cuestionar tópicos y mitos, entendiendo por tales unos conocimientos basados en fuentes no precisas. Pero no hay que limitarse a eso. Hay que aportar ideas y propuestas positivas. Y entre esos retos que los tiempos demandan está el de ser capaces de alumbrar líneas de acción sobre el Poder y la libertad en estos momentos tan difíciles. Generar propuestas a partir de los nuevos temas pero sin olvidar la esencia del Derecho Administrativo tradicional, es decir, su valores y su razón de ser que no

⁶ Cfr. L. Martín Rebollo y T. Recio Muñiz, “Bewitched, bothered and bewildered (embruajados, incómodos y desconcertados)”, en *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, Ed. Iustel, núm. 23, octubre, 2011, monográfico sobre “La Universidad en crisis”, págs. 50 ss. Reitero algunas de estos aspectos referidos a la Universidad en mi reciente libro *Retablo universitario*, Ediciones de la U. de Cantabria, 2023.

son otros, como ya he dicho, que propiciar la eficacia gestora de la Administración y, al mismo tiempo, garantizar su control.

2. RETOS NUEVOS Y MODERNAS TENDENCIAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: ALGUNOS EJEMPLOS

Llegados a este punto y en línea con cuanto acabo de decir, esto es, considerando como criterios metodológicos la referencia a la historia, la precisión conceptual y el rigor del lenguaje, podemos esbozar lo que entiendo son algunas de las nuevas tendencias a las que deberá enfrentarse el Derecho público en el inmediato futuro⁷.

¿Cuáles son algunas de esas tendencias y transformaciones que le esperan al Derecho Administrativo en los próximos años?, ¿qué líneas de futuro previsiblemente se impondrán? Se trata de un territorio difícil de explorar y, además, movedizo. Primero, porque no es posible ejercer de profeta en un tiempo azaroso y cambiante como el que vivimos. Y segundo, porque es un ámbito propicio a la subjetividad. Con todo, me aventuraré a esbozar cuatro reflexiones un tanto deshilvanadas como elementos que quizá puedan servir a otros para desarrollarlas.

Desde la perspectiva de la especialización y de los ámbitos profesionales en los que cada uno se mueva el análisis de futuro estará, seguramente, como siempre, en el estudio de las normas que regulen esos sectores concretos. Es decir, lo que habitualmente se considera el método crítico tradicional de los estudios jurídicos. Pero desde una perspectiva menos “profesional” importa intentar una mayor abstracción y desvelar otras tendencias de fondo, es decir, los sesgos y las orientaciones que parecen advertirse en las respuestas que da o debe dar el Derecho a los nuevos problemas y a las realidades del presente. Interesa, pues, desvelar esos problemas y esas respuestas normativas para pasarlas luego por el tamiz de la crítica y la comparación y sugerir, en su caso, modificaciones normativas.

A) La perspectiva comparada y la internacionalización del Derecho interno

Una de las tendencias de fondo que creo se hace patente desde hace ya algún tiempo es *la internacionalización*, consecuencia de la globalización económica que ha traído consigo también cierta globalización cultural y, por ende, jurídica. En el ámbito del Derecho económico esa tendencia es muy evidente, pero, tras las regulaciones

⁷ Remito al lector interesado a un texto algo más amplio, ya citado en nota 2, que trata del mismo tema y del que extraigo ahora también referencias.

de esa naturaleza van también anejas, con frecuencia, otras cuestiones instrumentales que trascienden las regulaciones concretas.

En Europa esa internacionalización pasa primero por la construcción de un espacio europeo de Derecho Público, pero también y sin perjuicio de ello por una europeización del Derecho interno, influido cada vez más por las normas de la Unión y, desde luego, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como desde hace tiempo viene llamando la atención la doctrina más atenta⁸. En todo caso, hay que recordar que el Derecho de los ahora 27 miembros de la Unión Europea tiene una característica novedosa y absolutamente excepcional y única: que se impone y es prioritario al Derecho interno de los Estados miembros. De modo que ese Derecho elaborado por las Instituciones de la Unión (Parlamento, Consejo y Comisión Europea, sobre todo) e

⁸ Debe advertirse, especialmente para posible lector uruguayo, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos son dos instituciones diferentes y que no tienen nada que ver. El Tribunal de Justicia de la UE, con sede en Luxemburgo, es una Institución de la Unión Europea que resuelve conflictos relativos al Derecho de la Unión a través de varios mecanismos pero, sobre todo, mediante la cuestión prejudicial. En su virtud y dada la prioridad del Derecho Europeo sobre el nacional, cuando un juez interno tiene que aplicar una norma de su país y duda de su compatibilidad con el Derecho Europeo (aunque se trate de una Ley emanada del Parlamento) puede parar el pleito de que se trate y elevar una pregunta (como cuestión prejudicial) al Tribunal de Luxemburgo acerca de si la ley nacional es o no compatible con el Derecho europeo. Si la respuesta es positiva el juez aplicará la ley sobre la que dudaba. Pero si la respuesta es negativa no podrá aplicar esa Ley y tendrá de resolver conforme a otros criterios y postulados.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene su sede en la ciudad francesa de Estrasburgo y es una Institución del Consejo de Europa, entidad de la forman parte 47 Estados europeos (entre ellos, todos los de la Unión Europea). El TEDH fue creado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950, que es un Tratado Internacional que sólo vincula a los miembros del Consejo que libremente lo asuman y que, en síntesis, protege de las violaciones de los derechos que enumera el Tratado y que hayan podido producir los poderes públicos internos. En tales casos, los interesados pueden demandar a su propio Estado ante el TEDH siempre que, antes, hayan agotado sin éxito las vías judiciales internas. La decisión del Tribunal es de obligado cumplimiento y se puede solicitar su ejecución.

El Consejo de Europa funciona, pues, como un Organismo internacional al que se adhieren los Estados que quieran, que luego firmarán también los Convenios particulares propiciados por el Consejo que deseen. La Unión Europea, por el contrario, es un organismo supranacional en el que los Estados, una vez que se integran en ella, no puede elegir qué se les aplica o qué no porque la UE no funciona con la óptica de relaciones entre Estados sino con el criterio de la supranacionalidad. Los Estados ceden soberanía a las Instituciones de la Unión cuyas Instituciones (Parlamento, Consejo, Comisión), en el ámbito material de los Tratados, crean Derecho nuevo que se impone por sí mismo. La Unión, que empezó limitada a un mercado común y continuó con la implantación en su espacio de cuatro libertades básicas (libertad de circulación de personas, de mercancías, de capitales y libertad de establecimiento mercantil o profesional) ha ampliado luego sus competencias a otras numerosas materias.

El Consejo de Europa fue el primer fruto de la postguerra y genera un Derecho “voluntario”. Propicia Tratados en numerosas cuestiones de carácter jurídico y cultural, pero no económico, que sus miembros firman o no, acogen o no, y que vinculan solamente a los Estados miembros que los hayan firmado.

integrado básicamente por dos tipos de normas denominadas *Reglamentos* y *Directivas*⁹, se convierte en el Derecho común en las materias en las que la Unión tiene competencias, que, según los Tratados de funcionamiento, son cada vez más.

Esa realidad política y normativa ha impuesto en casi todos los países de la Unión la doble necesidad y la conveniencia de incorporar el estudio del Derecho de la Unión Europea en todas las fases de los estudios académicos y, junto a ello también, incorporar análisis de Derecho comparado propiamente dicho, es decir, del Derecho nacional interno o propio de algunos Estados.

La perspectiva comparada en todos los campos (a la hora de aprobar normas o analizar las que existen) es una necesidad. Pero no es nada fácil implementarla y conlleva no pocos problemas y dificultades. Porque si bien, dentro de la dificultad, puede ser relativamente sencillo “traducir” e importar técnicas e instituciones que se han mostrado eficaces en un determinado país, es mucho más difícil importar los detalles del sistema, el funcionamiento real de esas instituciones o técnicas foráneas y mucho más aun explicar el contexto, la historia, su origen y su razón de ser. Cuando sólo se importa la norma, despojada de su contexto, el resultado puede ser —y de hecho es— no sólo inútil sino hasta perjudicial y pernicioso. Ejemplos hay para ilustrar este aserto. Por eso, si bien la apelación al Derecho Comparado es hoy imprescindible se trata de una cuestión delicada que hay que abordar en su complejidad so pena de caer en el simplismo y aun la caricatura¹⁰. Y a ese propósito, desde el punto de vista del objeto de la comparación, lo más aconsejable sería incidir en los ámbitos más cercanos por razones culturales, históricas o geográficas. También por razones de relación económica. Apunto así, en el caso español, al desconocimiento que en general se tiene del Derecho Público de nuestros vecinos portugueses con quienes compartimos no sólo

⁹ El nombre de esas dos normas es equívoco porque, en realidad, a pesar de su denominación, se trata en ambos casos de normas con rango de Ley, aunque con distinta potencialidad. Los llamados Reglamentos se imponen directamente una vez publicados en el periódico oficial de la Unión (el Diario Oficial de la Unión Europea, DOUE) sin necesidad de que se publiquen en los Diarios oficiales de cada Estado miembro. La Directivas, por el contrario, son normas de resultado, de manera que, salvo excepciones, no son de directa aplicación: son pautas y objetivos que deben implementarse en cada país de acuerdo con sus previsiones constitucionales y por las instituciones propias. Pero la Ley o norma que traspase al Derecho interno esos objetivos ha de estar terminada en el plazo que marque la Directiva y entra en vigor cuando se publique en el periódico oficial de cada Estado. La tardanza en trasponer Directivas puede ser controlada por el Tribunal de la UE cuando la Comisión demande al Estado incumplidor.

Si se observan bien las diferencias entre Reglamentos y Directivas se comprobará en seguida el carácter más fuerte de los primeros (que se imponen directamente) y el más respetuoso con la idiosincrasia de cada Estado de las segundas. Los Tratados precisan cuándo y en qué materias se pueden aprobar Reglamentos y cuándo basta con las Directivas.

¹⁰ Sobre el tema, por todos, los trabajos de Susana de la Sierra, “Límites y utilidades del Derecho Comparado en el Derecho Público. En particular, el tratamiento jurídico de la crisis económico-financiera”, en *Revista de Administración Pública*, 201 (2016) y, antes, su libro *Una metodología para el Derecho Comparado europeo: Derecho Público comparado y Derecho administrativo europeo*, Ed. Civitas, 2004.

un territorio bien preciso, la península ibérica, sino también retazos de una historia y una cultura con diferencias pero también con muchas similitudes¹¹.

B) El impacto de las nuevas tecnologías y su incidencia en el Derecho

Una tendencia que creo es imparable tiene que ver, como decía más atrás, con la incidencia de la técnica en todas las relaciones humanas y, en particular, con las derivaciones de la llamada inteligencia artificial que invadirá más temprano que tarde todos los sectores y también los del ámbito jurídico. La producción de “actos administrativos” automáticos y en masa, la capacidad de generar consecuencias económicas con decisiones que toman o pueden tomar las máquinas, la generación de propuestas de decisión a través de algoritmos con datos extraídos de muy diversos sitios de la Administración, la digitalización de los servicios, la posible incidencia en los derechos fundamentales y no sólo en el derecho a la intimidad, la prospección de resultados previsibles a partir de una multiplicidad de datos recopilados de fuentes públicas y legales y otras consecuencias impensables pero probablemente reales en muy poco tiempo obligan a repensar este fenómeno imparable para poder domarlo, para adaptarse a él y, desde luego, para no olvidar que detrás de las tecnologías que ayudan a la eficacia administrativa están los valores que inspiran un Derecho que nació en y para el Estado liberal entre cuyos postulados irrenunciables destacan

¹¹ No hay excesivas muestras –al menos desde la óptica española– de una literatura atenta a las experiencias de nuestros vecinos lusos. La causa hay que atribuirla al tradicional y lamentable distanciamiento que en casi todos los órdenes se han movido las relaciones entre los dos países; una circunstancia negativa atribuible por igual a ambas partes y que, por las relaciones económicas y la común pertenencia a la Unión Europea, parece que comienza poco a poco a superarse. En esta misma línea de lamentar la ausencia de fluidas relaciones directas, J. Esteve en su reseña al libro de Luís Filipe Colaço Antunes, *A Ciência Jurídica Administrativa. Noções Fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2012, en *Revista de Administración Pública* 191 (2013) pp. 514 ss. Cabe citar, no obstante, algunos ejemplos que pueden servir de referencia futura. Así, además de algunos Congresos hispano portugueses celebrados en los últimos años (el último en Burgos este mismo año 2022) y de otras conexiones interuniversitarias a título personal (en particular entre profesores de algunas Universidades gallegas y las del norte de Portugal), el número monográfico de la *Revista Documentación Administrativa* 257-58 (2000), con el título “Tendencias actuales del Derecho Administrativo en Portugal” y la participación de diversos autores portugueses. Antes, la traducción al castellano de la importante Ley portuguesa 15/2002 que aprueba el Código del proceso de los Tribunales administrativos publicado en el Diario de la República del 22 de febrero de 2002, en traducción de Patricia Valcarce y Pablo Menéndez, de la Universidad de Vigo, y con una breve presentación de E. García de Enterría, en *Revista de Administración Pública*, 162 (2003).

En el plano sectorial del Derecho de aguas se pueden encontrar algunos otros aislados trabajos sobre cuestiones de afectan a los dos países. Así, Francisco Delgado Piqueras, “La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el convenio de Albufeira de 1998”, en *RAP* 158 (2002), págs. 302 y, más recientemente, Teresa Navarro Caballero, “Gestión compartida de recursos hídricos entre España y Portugal. Veinte años del Convenio de Albufeira”, en *RAP* 209 (2019) págs. 392 ss. Cito también por su originalidad de título y edición (doble, en castellano y portugués) el libro de la internacionalista Amparo Sereno Rosado, *Ríos que nos separan, aguas que nos unen*, Lex Nova, Valladolid, 2011.

las garantías procesales y el respeto a los derechos fundamentales. Esa realidad nueva, pues, impone el análisis y la explicación de los aspectos técnicos que conectan con la llamada ciberseguridad, pero también con problemas éticos y otros derechos entre los que el de transparencia (cómo se generan los algoritmos, qué datos manejan, qué discriminan positiva o negativamente...) no es, desde luego, el menor. Se trata, pues, de un reto mayor que no hace sino empezar pero que estará cada día más presente a medida que la tecnología se expanda y se consolide en las relaciones jurídico-administrativas¹².

En cualquier caso lo que ya es una realidad es la cada vez más frecuente posibilidad –cuando no obligación– de relacionarse electrónicamente con la Administración para llevar a cabo todo tipo trámites: certificados, declaraciones, recursos, comparecencias o solicitudes. La Administración digitaliza el papel y surge el expediente electrónico que se supone circula con rapidez por las distintos órganos administrativos. Hay también la previsión de un Registro único e interoperativo. Y todo ello sirve para facilitar las relaciones administrativas y para hacerlas más fluidas, más rápidas y, en teoría, más fáciles y más simplificadas.

Pero no siempre sucede así. La tecnología es una fantástica posibilidad para conseguir todo ello, es decir, para hacer más eficaz el funcionamiento de la Administración. Y la eficacia sabemos que es un principio constitucional (art. 103.1 CE). Pero al mismo tiempo plantea numerosos problemas. Problemas nuevos y otros no tan nuevos aunque se presenten bajo un ropaje diferente. En particular, está la cuestión de la seguridad, la deseable homogeneidad de las presentaciones, la reiterada necesidad de que el ciudadano medio va a comprender y ser capaz de adaptarse a la nueva realidad. Y, como derivación de todo ello, como ya he dicho, la necesidad de fortalecer los derechos fundamentales existentes y los nuevos derechos vinculados a esas tecnologías, para que lo que es –o debe ser– una herramienta útil no se convierta en un suplicio oscurantista.

Hay todo un reto en este ámbito de las relaciones electrónicas y el uso de las nuevas fórmulas de la llamada Inteligencia Artificial (IA), ante la que merece la pena recordar la existencia el ambicioso catálogo de derechos que plasma la llamada Carta de Derechos de Digitales, aprobada en 2021, que no tienen carácter normativo, pero pueden servir de guía, referente y tendencia.

¹² Cfr. sobre estas cuestiones, recientemente, entre muchos otros, José Solar Cayón, *La inteligencia artificial jurídica*, Aranzadi, 2019.

C) Los cambios en las relaciones Estado-Sociedad

La relación Estado-Sociedad es otro aspecto relevante sobre el que, al menos en España, se han escrito en los últimos años numerosos trabajos entre los que destacan varios del Profesor José Esteve Pardo, de la Universidad de Barcelona¹³.

Las relaciones entre el Estado y la Sociedad han sido tradicionalmente relaciones verticales en las que la Administración actuaba de oficio o respondía a impulsos y solicitudes de los sujetos privados. La Administración otorgaba o denegaba ayudas y subvenciones, inspeccionaba, dictaba actos administrativos de todo tipo y, entre ellos, las sanciones derivadas de posibles infracciones legales. Esas relaciones se mantienen, sí, pero también han cambiado por cuanto ya no sólo solamente relaciones verticales sino, en muchas ocasiones, horizontales, de acuerdos, convenios, pactos y contratos de todo tipo. Y, además, tampoco solamente en un sentido unidireccional porque a veces los papeles se intercambian y los particulares ejercen funciones cuasi-públicas o actúan en nombre de la Administración o prestan servicios que antes se denominaban “públicos” y que siguen teniendo ese carácter aunque los presten entidades privadas. La normativa de los contratos, por ejemplo, es una muestra de esa ambigüedad al ampliarse el ámbito subjetivo de aplicación de la norma a personas que antes quedaban fuera de su regulación porque no eran propiamente Administraciones Públicas pero que ahora se ven sometidas, en mayor o menor medida, a las prescripciones de esa normativa por la simple pero poderosa razón de que en algunos de esos contratos se manejan o están en juego dineros públicos. Es el caso, por ejemplo, de empresas subvencionadas que contratan como particulares, pero cuyos contratos, al estar indirectamente comprometidos dineros públicos, se someten parcialmente a las exigencias de la Ley de Contratos del sector público. Están también los casos en los que una empresa actúa en nombre de la Administración como concesionaria de un servicio, pero también de otras actividades que sin llegar a ser públicas están de alguna manera sometidas a ciertos controles o intervenciones públicas. Hay encomiendas de gestión, incentivos, propuestas. Diversidad de relaciones e interacciones varias.

En un sentido diferente, pero relacionado con estas cuestiones, está también el tema de la huida del Derecho Administrativo¹⁴ –no pocas veces comprensible en sus objetivos últimos– que perdería una gran parte de su preocupante carga negativa y

¹³ Cfr., sobre todo, su libro *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2013.

¹⁴ Con esta gráfica y ya habitual expresión me refiero a la frecuente práctica de las Administraciones Públicas de crear entes instrumentales con formas de personificación privada (sociedades mercantiles, en particular, pero también fundaciones) con el declarado propósito de ser más ágiles y más eficaces en la gestión de ciertas actividades, pero con la no despreciable consecuencia, mucho menos explícita, naturalmente, de huir también de los controles públicos (a veces presupuestarios, financieros, de personal, de contratos o del sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa).

dejaría de ser objeto de las abundantes y justificadas críticas si se garantizara que la adopción de formas organizativas instrumentales no supone una paralela huida de los controles propios de las Administraciones Públicas, lo que podría suponer abrir el contencioso al control de actos de entidades que no son Administración pero tienen un perfil público.

Hay también intercambios entre el sector público y el privado en el ámbito del personal tanto desde el punto de vista de la selección, permeabilidad y régimen jurídico. Y esos intercambios pueden llegar a cuestionar el específico régimen laboral del empleo público, lo que, entre otras cosas, abre el debate de los sistemas selectivos anclados en el siglo XIX que dificultan considerar la personalidad, la plasticidad de los candidatos y otros aspectos que hoy se tienen poco en cuenta pero que realmente importan en la dinámica de las organizaciones, sean públicas o privadas...

En conexión con algunos de estos temas está, desde luego, el de la lucha contra la corrupción y ahí, especialmente, el papel de las relaciones entre el Derecho Penal y el Administrativo, la mejor determinación de los linderos precisos de algunos delitos –en particular, el de prevaricación–, la conveniencia o necesidad de utilizar la técnica de la prejudicialidad administrativa –inédita, aunque prevista, como técnica de conexión entre los dos Ordenamientos– en ciertos tipos delictivos relacionados con la actividad administrativa. Y la clarificación de la interiorizada –y falsa– percepción que ha ido penetrando en amplios y numerosos sectores de la sociedad que identifican cualquier ilegalidad con un delito al haber sustituido la justicia penal a la jurisdicción contenciosa allí donde ésta no interviene por el tipo de formas de personificación (privadas) utilizadas a veces (aunque ciertamente sólo cuando una Ley lo permite) por el Poder público.

Y está, sobre todo, el viejo tema del servicio público y los cambios que en ese concepto se derivan del Derecho de la Unión Europea, pero a los que no son ajenos tampoco las nuevas corrientes que, frente a algunos planteamientos radicales en uno u otro sentido, tratan de hallar un punto de equilibrio entre el Estado y la Sociedad, entre el Estado y el mercado. Se trata de una cuestión apasionante, en plena evolución y cuyas consecuencias últimas no se vislumbran del todo todavía. Como dice un viejo poema que me gusta recordar del gran poeta sevillano de la generación de 1927, Luis Cernuda: de repente “*vinieron nuevos dioses/A poblar el afán temeroso del hombre*”, aunque a veces en la soledad callada de los mares, resuenen a lo lejos ecos del sacrificio de los dioses antiguos. Y es que, si bien nunca he creído que el servicio público fuera la base de la identificación conceptual única del Derecho Administrativo, tampoco estoy con quienes piensan que se trata de un concepto caduco que debe ser enviado cuanto antes al baúl de la historia. Desde mi punto de vista la idea finalista –el “eco de los dioses antiguos”– que presupone el propio nombre del servicio público

es algo que debe mantenerse por más que el concepto tradicional haya entrado en crisis en virtud de las consecuencias derivadas de un triple orden de factores: algunos datos constitucionales, los postulados y exigencias del Derecho de la Unión Europea (que prohíben o limitan los monopolios públicos) y, finalmente, algunas opciones que conectan con una cuestión más filosófica y política acerca de las dimensiones mismas del Estado. Pero, como digo, eso no es incompatible con la idea que importa retener: la de compaginar el mercado y el interés colectivo, aunque eso suponga como supone romper la tradicional identificación entre servicio público y titularidad pública, que es donde está hoy la clave y la diferencia con el planteamiento tradicional.

Surgen así nuevas realidades como las llamadas obligaciones de servicio público que pueden imponerse a ciertas empresas privadas, el concepto de servicio universal, las cotas de calidad garantizadas aunque se trate de servicios prestados por particulares. Y eso hace que cambie un tanto el papel del Estado que de jugador pasa a ser árbitro o regulador. Un mundo nuevo bien distinto del tradicional vinculado a los planteamientos monistas. El nuevo concepto europeo de “servicios de interés económico general” y, dentro de él, el propio concepto de “servicio universal”¹⁵ constituye, como ha dicho la Comisión Europea, la expresión de las “especificidades del modelo europeo de sociedad”.

Todos estos nuevos fenómenos reverdecen una vieja idea originaria de Italia a la que, en cierto modo, se parecen los nuevos planteamientos. Me refiero a los llamados “servicios públicos virtuales” o “servicios públicos impropios”; una idea que está también en la base de las denominadas “actividades privadas de interés público”, esto es, actividades privadas que no quedan excluidas del mercado pero que están sometidas a cierta intervención administrativa. Un fenómeno que coloca en primer término las tareas de regulación y vigilancia del propio mercado y que está en el origen de la aparición de las llamadas Autoridades de Regulación que adquieren un

¹⁵ En definitiva y simplificada mente dicho, el concepto de servicio universal vendría a ser el estándar mínimo garantizado a todos los ciudadanos de una determinada prestación a un precio razonable, sea quien sea el gestor –público o privado– del servicio de que se trate. El servicio universal como prestación garantizada (desde el punto de vista de los usuarios) o como “obligación de servicio público” (desde la óptica de empresa, pública o privada, que preste el servicio), al estar fuera de los precios de mercado, puede suponer para quien lo preste asumir un coste adicional que, en tal caso, deberá ser compartido por el conjunto de empresas del sector que gestionen ese tipo de actividades. El ejemplo del servicio postal es muy gráfico. Hay libertad de empresas postales a precios de mercado, pero el Estado garantiza un servicio universal (las cartas hasta un determinado peso, ciertos envíos de paquetería, el giro postal...) que presta una de las empresas del sector (que puede ser perfectamente también la empresa pública del antiguo servicio de correos) a un precio fijado inferior al de mercado (porque si no una carta enviada a un lugar remoto costaría, en precios de mercado, un precio inasumible para el remitente o el destinatario). Y por eso, porque es una obligación que soporta el prestador del servicio universal, para mantener la neutralidad del conjunto, todas las empresas del sector deben compartir ese sobrecoste. El debate será entonces la fijación de lo que haya de incluirse en el concepto de “servicio universal”, lo que es ya una tarea pública y una decisión política.

protagonismo indiscutible como verdaderos actores de la política económica. Y eso hace que aparezcan algunas justificadas incógnitas en cuanto a la independencia de su organización, su estructura y su régimen. Y, sobre todo, se pone en el primer plano del análisis la decisiva cuestión del control de su actividad técnica –autorizaciones de acceso al mercado, fusiones, precios, control de absorciones, vigilancia de posiciones dominantes, imposiciones de sanciones, medidas para salvaguardar la competencia...– donde surge la duda de la suficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa tal y como ahora está organizada para llevar a cabo ese control de cuestiones que, además de implicar contenidos sumamente discrecionales, están rodeadas de componentes propios de la política económica plasmados y concretados en aspectos cada vez más específicamente técnicos¹⁶.

Esta situación plantea nuevos retos aflorados por la crisis económica que ha hecho que se replanteen algunas cosas y que ha puesto crudamente sobre la mesa la insuficiencia de algunas de las imprescindibles medidas de inspección y control preventivos que en ocasiones han brillado por su ausencia, lo que puede desbaratar todo un sistema que pivota, justamente, sobre la amplitud y rigor de ese tipo de controles.

Surge así también una nueva reflexión sobre el papel del Estado, cuya presencia sigue resultando imprescindible. Un Estado que presta pero que ahora, sobre todo, como ya he dicho, regula, vigila, inspecciona y sanciona. La Administración puede que gestione directamente menos, pero va a regular más. Va a fijar condiciones, criterios, pautas en beneficio de la competencia, esto es, al final, de los derechos de los usuarios. Y vigilará también su cumplimiento.

Se trata de cuestiones de gran actualidad necesitadas aun de más análisis y reflexiones plurales porque la crisis económica puso de manifiesto, como he dicho, algunas malas experiencias y también la insuficiencia de algunas de las actuales medidas de control preventivo.

En ese contexto las categorizaciones clásicas pierden eficacia descriptiva. El papel de la Administración y del Derecho que la regula –tanto del Derecho Público como del Privado– se desdibuja. Las propias organizaciones públicas se transmutan. Y todo se hace menos dogmático y mucho más flexible, inasible y dudoso. Existirán algunos servicios públicos tradicionales allí donde es imposible o no convenga introducir las reglas del mercado. Existirán autorizaciones cercanas al régimen de

¹⁶ Sobre estos temas, Cfr., Nuria Ruiz Palazuelos, *El control jurisdiccional de la discrecionalidad de los organismos reguladores. (Un análisis de casos en los ámbitos de la energía y las telecomunicaciones)*, Aranzadi, 2018, en su origen tesis doctoral que yo mismo dirigí. También, de la misma autora, *Regulación económica y Estado de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019 y su trabajo sintético, “Las transformaciones del Derecho público económico y los interrogantes que plantea (elementos para un viejo debate)”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, 203 (2020).

la concesión. Habrá también actividades de interés general prestadas en libertad de concurrencia. Se garantizará el mantenimiento del principio de igualdad por la generalización de los servicios universales. Pero la idea última del servicio público permanece. La finalidad subsiste, aunque cambien las naturalezas o el régimen jurídico. Se trata, por tanto, de percibir el criterio finalista de la expresión tradicional que quiere lograr objetivos reales. Un modelo que reequilibre lo público y lo privado desde la óptica de los objetivos últimos de lograr una sociedad avanzada con mínimos de bienestar garantizados. Un plausible propósito que, sin embargo, está siendo sometido a prueba en las crisis económicas generales que hemos padecido desde 2008, reactivadas con la reciente crisis bélica en que estamos inmersos cuando parecía que se empezaba a salir de la primera. En cualquier caso, es de prever que, aunque ambas crisis se superen, nada será como antes y esa constatación nos debe estimular para estudiar y proponer nuevas fórmulas en la línea apuntada. Pero teniendo en cuenta lo que antes decía, esto es, atendiendo al origen de las cosas, aportando conceptos rigurosos para jugar con ellos y considerando la dinámica procedimental que debe rodear la toma de decisiones.

D) El necesario fortalecimiento del papel de la Ley

En la situación actual se impone también realzar el papel y el significado de la Ley. Me gustaría recordar aquí, una vez más, al maestro García de Enterría cuya muerte, en 2013, nos ha dejado huérfanos de su magisterio y su enorme personalidad. Y al recordarlo en estos tiempos convulsos, evocar una cita suya que deberíamos tener bien presente. Él nos dijo, en efecto, que "...no cabe, en modo alguno, contraponer principio democrático con principio de legalidad (...). Ninguna autoridad puede invocar su origen democrático para infringir la ley; ésta es la esencia misma del Estado de Derecho...". Pues bien, si eso es así —y lo es— hay que estudiar el modo de facilitar el papel de la Ley y su significado en momentos en los que hay que dar respuestas a algunos problemas urgentes en tiempo breve. Como he tratado de demostrar en un trabajo relativamente reciente¹⁷, en torno al 25 % de las normas con rango de Ley no se discuten inicialmente en el Parlamento. Son Decretos-Leyes aprobados por el Gobierno¹⁸ con el argumento de la extraordinaria urgencia y necesidad, muchas veces justificada, sí, pero otras menos. Por ejemplo, a lo largo de la pandemia

¹⁷ Cfr., L. Martín Rebollo, "Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico)", en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, 174, octubre-diciembre 2015, págs. 23-92 y en el volumen coordinado por J. M^a Baño, *Memorial para la reforma del Estado (Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, tomo I, Madrid, 2016, págs. 665 ss.

¹⁸ El artículo 86 de la Constitución prevé que "En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general". Los Decretos-leyes deben ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad en el Congreso

el número de Decretos-Leyes se ha multiplicado exponencialmente y en muchos de ellos se incluyeron cambios y reformas legislativas cuya relación con los problemas sanitarios era cuando menos dudosa o, al menos, indirecta. Esos Decretos-Leyes tienen que ser convalidados por el Parlamento, pero en esa convalidación es un proceso binario, o sí o no, sin que quepan en esa fase ningún tipo de enmiendas. Una vez convalidado el Decreto-Ley (cosa que, salvo excepciones, el Gobierno conseguirá sin problema si tiene una mayoría parlamentaria que le apoye) es posible su tramitación como proyecto de ley y entonces sí caben debates y enmiendas parciales. Pero esa tramitación del Decreto-Ley como Proyecto de Ley no es obligada. Al final, depende de la voluntad del Gobierno.

No dudo de la necesidad de respuestas normativas urgentes, pero debe propiciarse que esas respuestas no desvirtúen el papel del Parlamento y del debate público. Hay fórmulas y vías para apurarlas. La exigencia de generalizar la tramitación del Decreto-Ley como proyecto de ley, salvo excepciones, es una de esas vías que vendría a suponer un cambio radical de la situación actual en la que no todos los Decretos-Leyes son tramitados como proyectos de Ley.

Así, pues, una de las consecuencias marginales de mayor entidad que ha dejado la pandemia de la Covid-19 entre nosotros ha sido la banalización del Decreto-Ley, su “normalización” como forma de legislar; normalización que llega al discurso político y mediático y que se traduce en los números. Una consecuencia a la que no ha sido del todo ajeno, a mi juicio, el Tribunal Constitucional cuya actuación al conocer de algunos de los recursos de inconstitucionalidad planteados frente a Decretos-Leyes aprobados en los años últimos años ha sido, quizá, en exceso deferente con el Gobierno. Pocos han sido los que se han anulado, siempre parcialmente y muy pocas veces por la falta de presupuestos de hecho que contempla la Constitución que es la “extraordinaria y urgente” necesidad (art. 86), dos expresiones acumulativas que no debería haber interpretado de forma laxa.

El Decreto-Ley no pasa por el Parlamento para ser debatido en sus detalles. Sólo debe ser “convalidado” en una votación “de totalidad” y, aunque algunos de esos Decretos-Leyes se pueden tramitar luego como proyectos de ley esa posibilidad no es obligada y depende discrecionalmente del Gobierno.

El papel del Decreto-Ley y sus relaciones con el Parlamento es un tema importante a la vista de los números. Y es que los Decretos-leyes suponen en torno al 25 % de la producción normativa anual. En los años de la pandemia (2020-2021) más de un centenar de leyes fueron afectadas, de una u otra manera, por algún Decreto-Ley y éstos, como digo, supusieron un porcentaje elevado en el conjunto de todas las nor-

de los Diputados, en el plazo de treinta días, para ser convalidados o derogados. Podrán ser tramitados también como proyectos de ley. Si se aprueba la Ley el Decreto-Ley quedará sustituido por ésta y será derogado.

mas. Así, en el año 2020 se aprobaron 39 (y 14 Leyes), en el año 2021 se aprobaron 32 Decretos-Leyes y 34 leyes, y en el 2022, 20 Decretos-Leyes y 54 Leyes.

En conjunto y desde 1979, los datos globales hasta el final de la XIV Legislatura (julio de 2023), son suficientemente significativos según se puede observar en el siguiente cuadro:

REALES DECRETOS-LEYES APROBADOS EN EL PERIODO 1979-2022				
Legislaturas	Años	Gobierno	Decretos-Leyes	Leyes
I	1979-1982	UCD	71	269
II	1982-1986	PSOE	39	210
III	1986-1989	PSOE	20	121
IV	1989-1993	PSOE	30	135
V	1993-1996	PSOE	40	147
VI	1996-2000	PP	85	220
VII	2000-2004	PP	42	192
VIII	2004-2008	PSOE	52	167
IX	2008-2022	PSOE	56	141
X	2011-2016	PP	76	169
XI	2016	PP (en funciones)	1	-
XII	2016-2018	PP	30	17
	2018-2019	PSOE	35	22
XIII	2019	PSOE	7	-
XIV	2019-2023	PSOE/UP	118	118
TOTAL GENERAL			680	1.928

Junto a ello debería hacerse más ágil el propio procedimiento legislativo ordinario. Y preguntarse si el papel de la Ley no debe cambiar y pasar a ser más una norma que obligue e imponga a la Administración contenidos materiales y acciones concretas mejor que una norma que simplemente habilite y abra la posibilidad discrecional de actuar. Una Ley, pues, que más que facultar imponga y obligue y, en paralelo, cree derechos e instrumentos para garantizar y exigir su cumplimiento.

Potenciar la Ley es potenciar el Parlamento y hacerlo más ágil y representativo. Eso exigiría seguramente reformar no sólo el procedimiento legislativo, como acabo de indicar, sino también repensar el propio sistema electoral que, basado en

la provincia, condice a que algunas de ellas estén sobrerrepresentadas y en otras suceda justamente lo contrario. Es éste un asunto políticamente sensible y la prueba es que, en lo fundamental, el sistema no se ha modificado (cambiar la circunscripción necesitaría además modificar la Constitución dado que la previsión está en ella) y, salvo en detalles, es el mismo que se aprobó con carácter “provisional” en 1977 para celebrar las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 que, tras el franquismo, redactaron la Constitución. La Ley electoral de 1985 es, pues, un remedo de la norma provisional de 1977.

E) Los nuevos derechos

En relación con el nuevo papel de la Ley también hay que hacer referencia a una cuestión que la crisis económica de principios del siglo XXI ha puesto sobre el tablero de la realidad con premura. Me refiero a la cuestión de los nuevos derechos, entre ellos algunos derechos sociales y colectivos.

La Constitución española distingue entre varios tipos de derechos. Los derechos de primera generación, los clásicos, los llamados derechos autonomía, diseñados para garantizar un espacio de libertad en el que ningún poder público se pueda inmiscuir. Unos derechos (libertad de religiosa, de pensamiento, de reunión, asociación, circulación, etc.) protegidos jurisdiccionalmente con instrumentos contundentes. Y otros derechos cuya protección es diferente y cuyo contenido real, más allá del mínimo garantizado constitucionalmente, depende en gran medida de las leyes que los desarrollen y, a la postre, de la acción del Estado. Se trata de los derechos colectivos o sociales (educación, salud, comunicaciones, dependencia...) cuya virtualidad no depende de la autonomía de la voluntad sino de las inversiones públicas y éstas, como es lógico, dependen a su vez de lo que se quiere (la ideología de los partidos gobernantes) y de lo que se puede (en definitiva, la economía y el presupuesto) de manera que se puede dar el caso de que se pueda y no se quiera, pero también de que se quiera y no se pueda.

Pues bien, las tendencias que se observan se encaminan a potenciar y garantizar de forma más concreta esos derechos sociales imaginando técnicas de exigencia de los mínimos presupuestarios que pueden imponerse.

Y junto a ellos surgen ya otros derechos de nueva generación como los relacionados con el medio ambiente o los que aparecen mencionados en la Carta de Derechos de la Unión Europea, de 2000, como el llamado derecho al buen gobierno y a la buena administración, la transparencia, y otros que están ahora mismo en gestación como los contenidos en la llamada Carta de derechos digitales.

Un mundo nuevo como nuevo y espectacular fue hace más de medio siglo la impensable aparición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Consejo de

Europa del que, cuando escribió estas líneas, acaba de salirse la Federación rusa (el Estado más condenado, después de Turquía, por el TEDH, por cierto).

El tema del medio ambiente es una cuestión en la que existe ya una gran sensibilidad, pero la complejidad y variantes del asunto supone que en no pocas ocasiones no sea tan fácil pasar del debate abstracto –donde sí se producen acuerdos generales– a las opciones posibles. La protección ambiental y el progreso económico de las zonas rurales son asuntos a veces enfrentados cuando se habla de la energía eólica o solar, de la protección de ciertos animales o la propia naturaleza, ante lo que siempre me vienen a la memoria unas palabras de García de Enterría, que era oriundo de una zona de montaña, acerca del peligro de convertir el campo en un museo al servicio del ocio urbanita cuando, de antiguo, los mejores protectores habían sido tradicionalmente los propios habitantes del entorno. Con ayudas, vigilancia y controles, claro es, porque no cabe sustituir una falsa arcadia por otra igualmente engañosa.

De la tecnología, su necesidad y sus potenciales peligros para los derechos fundamentales se es también muy consciente aunque, de nuevo, estamos en los albores de un tiempo nuevo que necesitará, sin duda, matices y límites. En sentido, en cierto modo contrario, está el tema de la transparencia y también el de sus límites en función de las materias “sensibles” (¿sensible para quién?, esa es otra pregunta) que afecten a la seguridad, a los derechos de otros o incluso a algunas derivaciones de los mercados económicos. No vivimos en mundos tranquilizadores que permitan separar nítidamente con criterios binarios. Pero justamente por eso es necesario ponderar intereses, valores y principios con frecuencia enfrentados para hacerlos, de algún modo, compatibles. Esa es ciertamente una labor política, que dependerá, como es obvio, de las posiciones ideológicas de los diferentes actores. Pero también y en no menor medida de la interpretación ponderada del juez, la clave del sistema. Lo que nos lleva al último punto de estas improvisadas reflexiones.

F) Controlar mejor a la Administración para que sea más eficaz

a) Se llega así al eterno pero fundamental problema del control. El Derecho Administrativo nació en el contexto del Estado liberal en el que la idea de control era y es esencial. El control jurisdiccional de la Administración es una de las claves del modelo, si no la clave de todo el sistema y del que se debe esperar una alta calidad técnica pero también tiempos de respuesta razonables. No es éste, obviamente, el momento de apuntar problemas técnicos concretos, ni el de adelantar posibles líneas de solución, Pero sí el de insistir en que se trata de una cuestión esencial que complementa –y ¡de qué modo!– la actividad estrictamente política y administrativa de los poderes públicos. Apelo de nuevo a la autoridad y el recuerdo de Eduardo García de Enterría cuando proclamaba, hace ya bastantes años, que “no es exacto que una buena Administración pueda sustituir una ausencia de Política, (...), pero sí lo es,

sin embargo, que sin una total y plenaria resolución de ese gran tema de la justicia administrativa el Estado de Derecho es literalmente nada”.

He ahí, pues, un amplio campo por el que han de discurrir debates y respuestas académicas empezando por las referidas a los instrumentos parajudiciales de control, es decir, los recursos administrativos y, sobre todo, los nuevos “tribunales” administrativos que han surgido recientemente en España en ámbitos sectoriales con abundante conflictividad: en el ámbito tributario, en el de la actividad contractual o en el sector del deporte. La experiencia reciente de estos novedosos órganos especializados de resolución de conflictos no parece mala. La de los recursos administrativos tradicionales no soporta seguramente semejante conclusión.

La jurisdicción contencioso-administrativa y su eventual reforma es, pues, una cuestión esencial, pero, si se trata de hacer reformas, éstas deben ser abordadas con la delicadeza y la prudencia que exigen las cosas frágiles, considerando la experiencia comparada y afrontándolas sin apriorismos derivados de la vigente normativa procesal. El contencioso debe ser ágil, especializado y rápido y eso apunta a cuestiones de lo más variado que van desde la fijación del número de jueces, la manera de seleccionarlos y formarlos, la financiación del modelo y la dinámica del proceso propiamente dicho. Apunto brevemente un par de datos a este respecto referidos a la experiencia española.

b) En España la justicia administrativa está –valga la redundancia– judicializada, esto es, los jueces adscritos a esta jurisdicción son jueces profesionales que son destinados a ella como pueden ir, y de hecho se pueden trasladan, a la jurisdicción civil o a la penal o, al revés, ir a la jurisdicción contenciosa desde esas otras jurisdicciones “ordinarias”. Quiere decirse con ello que no se adopta el modelo francés y de algunos países latinoamericanos en los que la justicia administrativa se residencia en el Consejo de Estado y tribunales administrativos inferiores. En España la dicotomía francesa de “jueces administrativos” y “jueces judiciales” es literalmente incomprensible porque todos los “jueces” son, por así decirlo, “judiciales”. Se entra en el poder judicial por concurso y exámenes “ad hoc” (en los que priman los temas de Derecho civil, penal y procesal pero hay pocos o muy pocos de Derecho Administrativo) y luego los destinos pueden llevar a ese joven juez a diferentes jurisdicciones a lo largo de su vida profesional.

Por eso, porque en el momento del acceso no hay exigencias de especialización en Derecho Público es importante que esa especialización se produzca después. Hay que decir que esa especialización fue uno de los grandes aciertos de la Ley Jurisdicción de 1956 con la que puede decirse, en puridad, que nace en España una verdadera jurisdicción contencioso-administrativa. Dicha Ley preveía la posibilidad de que los jueces con tres años de antigüedad pudieran presentarse a otro examen, básicamente

de Derecho Administrativo, para especializarse con la ventaja para los que superaran la prueba de ir destinados a un tribunal colegiado (Audiencia Territorial) de los que, en aquella época, sólo había 16 en toda España y estaban ubicados en ciudades importantes. Quedaban así adscritos a esa jurisdicción (la contencioso-administrativa) con la categoría de magistrados (categoría personal que de otra forma tardaba más años en obtenerse) y el consiguiente aumento de sueldo. La previsión fue un éxito y permitió un avance notable de la jurisdicción gracias, sobre todo, a esos magistrados –casi todos ellos muy conocidos luego– que entablaron pronto un fructífero diálogo con la doctrina que permitió un flujo de interacciones mutuas muy enriquecedor.

La multiplicación de órganos de la jurisdicción a partir de 1989 y el hecho de que el paso de juez a la categoría de magistrado se fuera facilitando con el tiempo, de manera que en alguna época se llegaba a magistrado en menos tiempo que el exigido para poder presentarse a las pruebas de acceso a la especialización, hizo que ésta fuera poco a poco perdiendo atractivo y se redujera el número de candidatos a la especialización hasta el punto de hacer difícil de cumplir la previsión legal (art. 329.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) de que la provisión de los nuevos Juzgados de lo contencioso (que hay ahora en todas las provincias) se resolviera, en primer lugar, en favor de magistrados especialistas.

¿Cuáles son los datos de la actualidad? Para un país de unos 47 millones de habitantes, en 2022 según datos oficiales había en España 5.448 jueces y magistrados (prescindiendo del dato de que algunos puedan estar en servicios especiales y no ocupen su plaza judicial u otras circunstancias aisladas) de los cuales 576, en torno al 10 % del total, correspondían a plazas de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, distribuidos de la siguiente forma: 230 en Juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo (el nivel inferior de la jurisdicción con sedes en las capitales de provincia); 257 en las 21 Salas de lo contencioso-administrativo de los 17 Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (TSJ) o sea, el nivel regional; 41 en la Sala de la Audiencia Nacional (AN), con jurisdicción en toda España y que conoce, sobre todo, de recursos interpuestos frente a actos y resoluciones de los Ministros del Gobierno Central y 33 en el Tribunal Supremo (TS), cuya principal función es la unificación de doctrina a través del recurso de casación.

Pero de esos 576 jueces y magistrados son especialistas en Derecho Administrativo en torno al 25 % del total, desigualmente distribuidos, como se observa en el cuadro que sigue, donde se ve cómo en el nivel inferior, el de los magistrados que sirven Juzgados unipersonales, el número de especialistas es prácticamente simbólico (3 de 226), lo que hace inviable, como dije, la previsión de que dichos Juzgados se cubran prioritariamente con magistrados especialistas. En los TSJ el porcentaje

aumenta un poco y en la Audiencia Nacional y en el Tribunal Supremo se sitúan en cifras más razonables.

Parece oportuno, pues, apostar decididamente por la especialización de los jueces; especialización que ha de incluir no sólo el Derecho Administrativo sino también el europeo. Y, en particular, incidir en la especialización de los que sirven en los órganos inferiores donde la labor de juzgar es quizá más difícil. En los órganos superiores de la jurisdicción el tribunal, para empezar, es colegiado lo que facilita el debate y el intercambio de ideas, pero es que, además, los asuntos que llegan han pasado antes por un órgano inferior en el que ha habido una demanda en la que se plasman los argumentos del recurrente, una contestación a esa demanda, una Sentencia y luego, eventualmente, un recurso y su oposición. Difícilmente pueden salir muchos argumentos nuevos que maneje el tribunal, lo que no sucede en los órganos de instancia, donde seguramente, como digo, es más difícil juzgar y donde, por eso, se requiere una mayor especialización.

En todo caso, los datos actuales son los siguientes.

JUECES Y MAGISTRADOS/AS ADSCRITOS AL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL AÑO 2022						
(Elaboración propia a partir de datos del CGPJ y el escalafón de 31-3-2022)						
	Plantilla	TOTAL MAGISTRADOS/AS	Hombres	Mujeres	TOTAL ESPECIALISTAS	
TS	33	28	22	6	14	(50%)
AN	41	41	21	20	28	(68%)
Juzgados Centrales.	12	13	8	5	6	(46 %)
TSJ	257	262	166	96	94	(36 %)
Juzgados	233	226	118	108	3	(1 %)
TOTAL	576	570	335	235	145	(25 %)

c) El número de jueces tiene que ver con la carga de trabajo, lo que luego se plasmará, como en todos los servicios públicos, en los tiempos de espera, en el tiempo que media entre la interposición del recurso y la sentencia. La carga de trabajo afecta también, como es lógico, a la calidad de la jurisprudencia.

En cuanto a la carga de trabajo, esto es, el número de recursos planteados los datos han mejorado mucho en los últimos veinte años a consecuencia, sobre todo, de la creación de los Juzgados unipersonales de lo contencioso, que no existían antes y

que supusieron multiplicar por dos, casi de golpe, el número de magistrados adscritos a esta jurisdicción. Pero no hay que olvidar que, paralelamente y al mismo tiempo que aumentó el número de jueces, se han multiplicado también los recursos con crecimientos que en algunos momentos han llegado a ser superiores al 500 %, lo que, en alguna ocasión, ha supuesto medias globales de 300 y a veces hasta 400 asuntos por magistrado y año. Por mucho que haya asuntos repetidos, de escasa entidad o pocas dificultades son cifras muy elevadas si se tiene en cuenta que cada proceso pasa por diferentes fases (admisión, demanda, contestación, pruebas, alegaciones...) que el juez debe ordenar, comprender y resolver, lo que lleva su tiempo si se quiere una decisión –sea la que sea– bien fundada.

El incremento de asuntos en los tribunales tiene muy variadas causas. Entre los factores que han contribuido al aumento de los recursos está, desde luego, el cambio de actitud ciudadana, la mayor capacidad de reacción de los individuos frente a la Administración que es un efecto inducido del sistema democrático, aunque de esa actitud tiene también algunos elementos negativos como son los recursos temerarios o infundados, el desplazamiento hacia el juez de problemas que tienen su sede natural en otros ámbitos y, sobre todo, multitud de recursos por cuestiones nimias (temas de personal, cuestiones tributarias de muy escasa cuantía, multas de tráfico...) que deberían poder resolverse mediante procedimientos menos formalizados y acaso sin necesidad de acudir a los tribunales.

Otros elementos que contribuyen al aumento de la conflictividad son la propia complicación organizativa y competencial derivada de la multiplicidad de órganos de decisión, el incremento normativo, su novedad y su complejidad, la incidencia del Derecho europeo, la improvisación de algunas normas o su defectuosa técnica... Y, en fin, el hecho de que muchas decisiones administrativas, sea cual sea su contenido, necesariamente afectan de forma negativa a alguien, que desea recurrir buscando una última oportunidad, de manera que, como señaló hace tiempo el profesor L. Martín-Retortillo, el contencioso-administrativo, seguramente de forma casi inevitable, se convierte en el último trámite de muchos expedientes administrativos.

El exceso de asuntos en los tribunales produce unos efectos directos e indirectos que, como en un círculo vicioso, realimentan a su vez el aumento de los casos. La congestión produce, por de pronto, el efecto más negativo e importante: la lentitud, el retraso. Y ésta fomenta el pleito de mala fe, el pleito para ganar tiempo y retardar la decisión pues no se olvide que el tiempo perjudica a unos pero también beneficia o puede beneficiar a otros si no se adoptan medidas cautelares.

Pero la congestión incide también negativamente en la calidad de la jurisprudencia condenados como están los tribunales a despachar muchos asuntos impelidos, además, por las *ratios* de productividad que les son impuestas por el Consejo del Poder

Judicial. Todo ello dificulta la creación de un *corpus* doctrinal para el futuro que produzca previsibilidad, seguridad y certeza, condiciones básicas del Derecho.

A todo ello hay que añadir que la polarización política y la dificultad de llegar a acuerdos en foros de ese carácter hace que, a veces, se le pida al juez lo que éste difícilmente, puede hacer: sustituir más allá de lo razonable a la Administración y administrar él mismo, lo que plantea y abre un tema de grandes consecuencias. De ahí la importancia de disponer de criterios jurisprudenciales relativamente seguros. Y eso apunta a la necesidad de que el Tribunal Supremo se consolide, ante todo, como un Tribunal de unificación de doctrina, una idea que poco a poco se ha ido abriendo paso y que está en la base de la gran reforma del recurso de casación desde el año 2016.

d) Expuesto este panorama en sus líneas gruesas para ilustrar genéricamente la situación, expongo ahora algunos datos relevantes. Prescindo de los datos de años anteriores para no cansar al posible lector, de manera que me limito a los datos del último año, mencionando, en primer lugar, el *número global de recursos* y asuntos resueltos:

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA			
DATOS GLOBALES			
Año	Asuntos ingresados	Asuntos resueltos	Asuntos pendientes a fin de año
2021	224.622	224.516	220.878

Desagregando las cifras por órganos jurisdiccionales (salvo los Juzgados centrales) los resultados son los siguientes:

TRIBUNAL SUPREMO			
Año	Asuntos ingresados	Asuntos resueltos	Asuntos pendientes a fin de año
2021	10.346	12.009	7.833
AUDIENCIA NACIONAL			
2021	22.314	15.760	29.096
TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS			
2021	70.980	73.174	91.988
JUZGADOS (PROVINCIALES) DE LOS CONTENCIOSO			
2021	117.886	120.644	90.235

En el Tribunal Supremo han descendido los asuntos en única instancia y han aumentado los recursos de casación tras la entrada en vigor, en 2016, del nuevo sistema casacional. En la Audiencia Nacional se ha producido un aumento significativo. En los Tribunales Superiores de Justicia tras haber descendido los asuntos volvieron a subir en 2021. En los Juzgados ha habido un sustancial aumento desde los iniciales 67.949 asuntos del primer año (1999) a los 117.886 del año 2021 (en 2018 se llegó a los 137.608 asuntos ingresados); crecimiento, por lo demás, correlativo al paulatino aumento de sus competencias.

El número de asuntos resueltos también ha aumentado notablemente, lo que contrasta con los datos de los años anteriores a la entrada en vigor de la Ley de 1998 y la implantación de los Juzgados, a partir de cuyo momento el número de jueces de lo contencioso-administrativo prácticamente se duplicó. En 2021 se dictaron un total de 136.284 Sentencias lo que, sobre la base de las plazas de Jueces y Magistrados en activo existentes supone en su conjunto una media aproximada de algo más de 200 Sentencias por Magistrado y año. En el TS esa media es de unas 55 por Magistrado. En la AN la media es de 130. En los TSJ y en los Juzgados el número de Sentencias por Magistrado y año se acerca o supera a la media global de las 200 Sentencias.

El tiempo que se tarda en resolver es aún una cuestión fundamental que ha ido mejorando significativamente en los últimos años. En todo caso, es un dato que varía mucho en función de los órganos jurisdiccionales. Por ejemplo, en el Tribunal Supremo la duración media, que hasta no hace mucho estaba en torno a los 18 meses se ha reducido notablemente y en el caso de los nuevos recursos de casación, su función más importante, se sitúa en unos 8,5 meses para la admisión y unos 9,7 meses para la decisión. En cambio en el caso de los recursos en única instancia estos plazos se alargan hasta los 19,2 meses en el año 2021. En la Audiencia Nacional también se ha producido una reducción, aunque con ciertas oscilaciones, en los últimos años (18,6 meses en 2021 y 16,2 meses en 2020, pero tres o cuatro años antes se superaban los 20 meses de media). En ambos casos (TS y AN) todavía hay un gran contraste con el Consejo de Estado francés en el que la media está por debajo de los 10 meses.

En los TSJ la duración media de los asuntos en única instancia se situó en 2021 en 17,7 meses (prácticamente igual que en 2020), aunque hay grandes diferencias entre las Salas más lentas (que tardan casi dos años) y las más rápidas (que se sitúan de media por debajo del año). En los recursos de apelación de que conocen estas Salas la media se ha situado en 14,2 meses en 2021. En los Juzgados la tardanza es menor y los datos mejores (9,6 meses) aunque hay que distinguir entre los procedimientos ordinarios que superan esa media (14,8 %) y los procedimientos abreviados en los que la duración apenas es de 8,8 meses.

e) Con los datos expuestos de la experiencia española cabe concluir que la justicia contenciosa-administrativa es todavía lenta (por más que en ese aspecto ha mejorado mucho), tiene un considerable atasco de asuntos pendientes, pero en general posee una buena calidad técnica (a tenor del porcentaje alto de Sentencias que se confirman en vía de recurso). De ello se puede colegir que los problemas generales de la justicia administrativa en España, como seguramente también en otros sitios, tienen que ver con aspectos que no son estrictamente procesales en la medida en que afectan, sobre todo, a la congestión y, tras ella, a la lentitud.

Los problemas procesales son, quizá, los de más fácil solución en sede legislativa. La exigencia o no de recursos administrativos previos al recurso contencioso; la cuestión de las medidas cautelares para evitar la consolidación de los hechos; la necesidad de garantizar que el expediente administrativo sobre el que va a versar el proceso; la superación de cierta rigidez procesal; la ampliación de los poderes del juez; la posibilidad de una comunicación directa del tribunal con la Administración autora del acto, etc. son cuestiones que pueden ser abordadas por reformas legislativas. Sucede lo mismo con la conveniencia de insistir en oralidad; la generalización de la doble instancia o el papel unificador del Tribunal Supremo; cuestiones que han sido ya abordadas en la Ley de 1998 y en algunas de sus sucesivas reformas.

Los demás problemas apuntados no se resuelven mediante reformas procesales. Las reformas procesales y otras posibles medidas paraprocesales de solución de conflictos pueden ayudar, pero hay que seguir insistiendo en el aumento de las plantillas, la formación especializada de sus integrantes y, sobre todo, la decidida voluntad de la Administración en la adopción de un talante respetuoso con los principios garantizadores en su actuación diaria. Porque no hay que olvidar que si la jurisdicción puede resolver problemas cuando las Administraciones funcionan mal o dictan actos incorrectos, difícilmente puede conseguir *directamente* que funcionen bien o se presten correctamente los servicios que tienen encomendados. El contencioso, como es obvio, no sirve para mejorar la educación, hacer menos masificada la sanidad o más amables a los funcionarios, que es lo que prioritariamente se le pide a los Poderes públicos. Para eso hacen falta técnicas organizativas, incidencia en la selección del personal, incentivos y talentos personales que ni crea, ni puede crear una Ley o un proceso.

El contencioso, como todo el Derecho, es una condición necesaria pero no suficiente para lograr algunos de los objetivos apuntados. Con todo, es el instrumento considerado en toda Europa, con razón, como pieza esencial de la organización institucional de los Poderes públicos. Una pieza esencial porque es un elemento de control y garantía y una técnica básica de protección individual. Pero también porque es un factor político de primera magnitud porque, como todo proceso, no se

limita a solventar problemas individuales sino que contribuye también a moderar los conflictos y a encauzarlos, a jugar un papel simbólico y ejemplificador, y, en ese sentido, constituye una valiosa técnica de integración social al servicio de la convivencia ciudadana que incorpora el secular dilema del Derecho Público que no es otro que la dialéctica entre el Poder y la libertad, entre el Estado y los individuos, aunque al examinar los dos polos de esa relación, siempre en tensión, no quepa ya, a pesar de ciertos maniqueísmos simplificadores y excluyentes, ni demonizar a unos, ni ensalzar acriticamente a otros.

3. Final: conciencia de un tiempo nuevo

Poner en el circuito de las ideas algunas de estas reflexiones es una cuestión específica del profesorado universitario. Abordarlas proponiendo soluciones, también. Es una tarea fundamental en un tiempo de acelerados cambios que configuran un panorama complejo a partir de la constatación de la profundísima transformación sufrida por el Derecho en estos años en los que todo cambió. Todo se transformó de repente. Cambió el Estado, cambiaron las Leyes, cambió el contexto social que da vida a las normas... Por eso, para que los árboles nos dejen ver el bosque, lo que importa retener es la idea de que *el Derecho debe proporcionar una respuesta sólida a los cambios sociales y a las tensiones que esos cambios producen*; una respuesta práctica basada en la razón y en la lógica interna, pero no despegada de la realidad histórica y social; una respuesta que, con frecuencia, puede ser y es también palanca de otros cambios futuros. En ese contexto lo que importa reafirmar es el valor del pensamiento, del intercambio de ideas, la marginación y superación de los tópicos, la concordancia en los conceptos, la clarificación de las palabras. En definitiva, unas tareas que son las específicas, aunque no las únicas, del trabajo académico que hay que afianzar y, desde luego, defender.

Santander, 2023