

# LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

## EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL PODER DE SUSTITUCIÓN DEL JUEZ

**Miguel Casino Rubio**

*Universidad Carlos III de Madrid*

### I. Presentación



A necesidad de asegurar y potenciar al máximo el control jurisdiccional de la Administración es algo que nadie puede poner en duda. Sin embargo, ni que decir tiene que este control de la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 CE) implica de suyo reconocer la existencia de ciertos límites en la función jurisdiccional. Y es precisamente en este punto, esto es, en la precisión jurídica de la extensión y el alcance de dicho control, donde surgen las discrepancias. Aquí voy a referirme a uno de estos aspectos polémicos: el poder de sustitución de los Tribunales en la decisión administrativa discrecional. El presente comen-

tario tiene por objeto ofrecer un repaso de las Sentencias más representativas de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa dictadas durante el año 1993 en relación con dicha cuestión.

Sé que la misma no es nueva y que, incluso, ni tan siquiera ocupa, cuantitativamente hablando, una posición significativa. Sin embargo, obvio es decirlo, su importancia y entidad se acrecientan notablemente —hasta alcanzar los primeros lugares— a poco que uno se detenga en la exploración de los importantes interrogantes que plantea el aludido problema de los límites del control judicial del poder público administrativo discrecional<sup>1</sup>. Importancia sustancial, pues, que sumada al intenso y profundo debate científico que recientemente se ha suscitado entre nosotros<sup>2</sup>, justifica plenamente —según creo— la oportunidad de esta crónica jurisprudencial de contenido selectivo.

## II. El poder de sustitución de los Tribunales en la decisión administrativa

### A) Concursos y oposiciones

El tema del control jurisdiccional de los concursos y oposiciones es sin duda uno de los ejemplos más paradigmáticos —si no el que más— de la aludida tensión entre poder administrativo y control jurisdiccional<sup>3</sup>. El

<sup>1</sup> Es cierto que los supuestos de sustitución judicial de las decisiones administrativas son verdaderamente escasos. Sin embargo, y al margen de su propia significación, este dato cuantitativo no debe en ningún caso llevarnos hasta el punto de llegar a perder de vista la potencialidad (también aquí cuantitativa) que el aludido fenómeno encierra.

<sup>2</sup> Cfr. L. PAREJO ALFONSO: *Crisis y renovación en el Derecho público*, CEC, Madrid, 1991, pp. 73 y ss., y *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993; T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ: «Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor», *REDA*, 76 (1992), pp. 511 y ss., «De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario», *REDA*, 80 (1993), pp. 577 y ss., y «Debe la Administración actuar racional y razonablemente», *REDA*, 83 (1994), pp. 381 y ss. En trámite de corrección de pruebas ha aparecido del mismo autor el libro *La arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994, en el que se recogen, ahora agrupados, los trabajos antes citados, junto a otro anterior. «Discrecionalidad y jurisdicción revisora», *REDA*, 2 (1974), pp. 285 y ss., y M. SANCHEZ MORON: *El control de las Administraciones públicas y sus problemas*, Instituto de España/Espasa-Calpe, Madrid, 1991, pp. 99 y ss., y *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>3</sup> Este carácter paradigmático contrasta, no obstante, con el relativo poco interés que hasta fechas bien recientes le ha dispensado nuestra doctrina científica. La literatura específica o monográfica es, en efecto, más bien escasa, aunque su tratamiento en obras generales o al hilo de otras cuestiones más o menos colaterales sea, por lo común, bastante extendido. En todo caso, sobre este tema, *vid.* E. SERRANO GUIRADO: *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*, IEP, Madrid, 1956; J. A. TARDIO PATO: *Control jurisdiccional de concursos de méritos, oposiciones y exámenes académicos*, Civitas, Madrid, 1986; J. L. PINAR MAÑAS: «El pleno control jurisdiccional de los concursos y oposiciones»,

tema de la llamada discrecionalidad técnica de la Administración ejemplifica, en efecto, a la perfección con toda su intensidad y vigencia los términos en los que se plantea dicha cuestión. Aunque el punto de mira se ha centrado de ordinario en la existencia misma de posibilidades de control jurídico por parte de los Tribunales de las correspondientes decisiones de las Comisiones Calificadoras, al mismo no resulta ajeno en absoluto el problema al que aquí se quiere aludir, esto es, el relativo al poder de sustitución por los órganos jurisdiccionales de las propuestas de nombramiento efectuadas por las Comisiones. Aún más, hoy bien podría decirse, y una vez que la batalla por las posibilidades de un pleno control jurisdiccional de la legalidad en materia de concursos y oposiciones parece ganada <sup>4</sup>, que los términos de la relación se han invertido, primando en la actualidad más aquel aspecto (aunque sólo sea por razón de su importancia práctica desde el punto de vista de la satisfacción procesal de las pretensiones del recurrente), que el relativo a la discusión misma de la posibilidad de revisión o control judicial de las decisiones administrativas en esta materia.

En todo caso ambos aspectos aparecen indisolublemente unidos, toda vez que para llegar a examinar, en su caso, la petición formulada por el recurrente de que el Tribunal declare su mejor (o igual) derecho, resulta necesario previamente constatar la incorrección jurídica del juicio expresado por la Comisión calificadora correspondiente.

Pese a todo, la jurisprudencia sigue manteniendo por ahora (y por lo que yo sé) la tesis tradicional de la soberanía técnica de las Comisiones Evaluadoras al respecto y, por tanto, la improcedencia de la sustitución por el Juez en el juicio administrativo. Una buena muestra de esta línea jurisprudencial la constituyen las recientes Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1993 (Ar. 7111) y de 11 de noviembre de 1993 (Ar. 8306, Ponente, como en la anterior, don Vicente Martín Conde de Hijas).

En ambos casos se resuelve un supuesto muy similar, casi idéntico; en concreto se trataba de sendos recursos en los que los respectivos recurrentes, concursantes a una plaza de Profesor Titular, de Escuela Universitaria en

---

en *Documentación Administrativa*, núm. 220 (octubre-diciembre 1989), pp. 135 y ss.; y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ: *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 39 y ss.

<sup>4</sup> En este punto, en verdad, la solución parece decantada doctrinal y jurisprudencialmente en el sentido de afirmar rotundamente la competencia judicial para enjuiciar la legalidad de la actuación de las Comisiones, aun a costa de reconocer la propia complejidad y, por tanto, dificultad del aludido control jurisdiccional. Cfr. J. L. PINAR MAÑAS, *op. cit.*, y la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 353/1993, de 29 de noviembre.

el primer caso y de Universidad en el otro, impugnan las correspondientes Resoluciones de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por las que se aceptaba las propuestas de nombramiento efectuadas por las respectivas Comisiones Calificadoras, y en las que aquéllos resultaban preteridos.

El Tribunal Supremo estima parcialmente, en uno y otro caso, y con argumentos prácticamente coincidentes, los recursos interpuestos <sup>5</sup>, rechazando, sin embargo, la petición de que se declare el derecho de los recurrentes a acceder a los respectivos Cuerpos de Profesores Titulares. Desestimación que el Tribunal, en la segunda de las Sentencias citadas y recogiendo la doctrina establecida en la primera de ellas, expresa en los siguientes términos: «Si bien procede declarar la nulidad de la resolución recurrida, en cuanto se refiere al recurrente, y sin perjuicio de su validez para los no recurrentes, estimando en ese particular el recurso, no es admisible, sin embargo, la petición de que se declare el derecho de aquél a acceder al Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad, pues, como ya hemos declarado en ocasiones similares (SS 14-12-1992 [Ar. 1992, 9965] y de 22-9-1993, antes citada), ello supondría sustituir a la Comisión Evaluadora en su intrasferible función...» <sup>6</sup>.

## **B) Planeamiento urbanístico**

La potestad de planeamiento urbanístico constituye asimismo uno de los ámbitos en los que con mayor intensidad se manifiesta la discrecionalidad administrativa. Y discrecionalidad que, por otra parte, presenta además notables peculiaridades respecto de la ordinaria de las potestades administrativas, tanto por razón de la propia complejidad técnica de su objeto —determinante de una mayor abstracción en el marco legal de referencia y, consecuentemente, de una ampliación de la capacidad de la Administración en la configuración

---

<sup>5</sup> El Tribunal fundamenta, en efecto, la nulidad de las respectivas resoluciones recurridas sobre la base, en síntesis, de un mismo argumento: la necesidad de que el juicio emitido por las correspondientes Comisiones Evaluadoras contenga una expresión razonada e individualizada tanto de los factores evaluados como de las calificaciones otorgadas por cada miembro de la Comisión.

<sup>6</sup> La expresada doctrina coincide plenamente, por lo demás, con la mantenida por el Tribunal Constitucional en esta misma materia. A este respecto puede consultarse la reciente Sentencia 353/1993, de 29 de noviembre, en la que se renueva la afirmación, expresada en otras ocasiones por el mismo Tribunal Constitucional, relativa a la imposibilidad jurídica de que los órganos judiciales sustituyan a los órganos administrativos «en lo que sus valoraciones tienen de apreciación técnica».

de sus decisiones—, como, y sobre todo, por razón del contenido político o de opción bajo la propia responsabilidad de la entidad local que dichas decisiones encarnan <sup>7</sup>. En estas circunstancias el control jurisdiccional de la aludida potestad de planeamiento «ha sido objeto tradicionalmente de un control mínimo» <sup>8</sup>. No obstante lo anterior, ni que decir tiene que también aquí el control jurisdiccional de las decisiones adoptadas por el planificador urbanístico ha avanzado en la doble dirección de pleno control de las mismas y de sustitución judicial de éstas.

1. La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1993 (Ar. 2523; Ponente, don Francisco Javier Delgado Barrio <sup>9</sup>), ofrece un claro exponente de esta última dirección.

Esta Sentencia tiene su origen en el recurso promovido contra la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Granollers, y, en concreto, en la impugnación de la calificación de «verde privado de interés especial» dada por aquél a la finca del número 47 de la calle Bisbe Grivé. La cuestión litigiosa se centraba en examinar si la calificación señalada por el Plan era conforme a Derecho o si, por el contrario, como sostenía el recurrente, la finca debía ser calificada como «zona residencial en manzana cerrada». La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anuló en instancia la calificación otorgada por el Plan a la finca litigiosa «sin perjuicio de la calificación que a la misma le otorgue la Administración con arreglo a Derecho y a salvo las vías impugnatorias contra esa (nueva) calificación».

Apelada la Sentencia por ambas partes, el Tribunal Supremo examina, en primer lugar, el pronunciamiento anulatorio de instancia en el extremo relativo a la calificación otorgada por el Plan a la finca litigiosa. En este punto, el Tribunal Supremo confirma plenamente el fallo de instancia al entender, en síntesis, que la calificación de «verde privado de especial protección» pugna abiertamente con las exigencias de racionalidad y de coherencia con los criterios de planificación, todo ello a la vista de los datos y circunstancias del suelo litigioso acreditadas en el proceso.

<sup>7</sup> Sobre la potestad normativa local y la especificidad en su control jurídico resultante de su carácter y alcance, *vid.* L. PAREJO ALFONSO: *Administrar y juzgar...*, *op. cit.*, en especial pp. 79 y ss.

<sup>8</sup> T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ: *Arbitrariedad y discrecionalidad*, *cit.*, p. 54.

<sup>9</sup> Del mismo Magistrado y en línea con estos planteamientos, *vid.* «Reflexiones sobre el artículo 106.1: el control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho», en *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, tomo III, pp. 2311 y ss., y *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993.

Sentado lo anterior, el Tribunal entra a examinar si esa Sala puede sustituir la calificación anulada por la pretendida por el en su día demandante. A este respecto, el Alto Tribunal comienza recordando el criterio jurisprudencial en materia de calificaciones urbanísticas conforme al cual «aun procediendo su anulación en sede jurisdiccional no siempre resulta viable que los Tribunales formulen una nueva calificación:

A) Si son posibles varias soluciones, todas ellas lícitas y razonables, únicamente la Administración actuando su potestad discrecional de planeamiento podrá decidir al respecto.

B) Por el contrario, los Tribunales habrán de señalar la nueva calificación si las líneas de planeamiento conducen a una solución que se impone ya por razones de coherencia. Así lo reclama el principio de efectividad de la tutela judicial —art. 24.1 de la Constitución— que quedaría claramente burlado si los Tribunales, contando con datos suficientes, no resolvieran todo lo necesario en relación con las cuestiones planteadas en el proceso».

Desde este entendimiento el Tribunal, en atención a los datos de hecho acreditados en los autos, y teniendo en cuenta que «la presumible racionalidad de las líneas generales de planeamiento exige que un apartamento de aquéllas sea especialmente motivado y, en el caso litigioso, eliminada por falta de racionalidad la fundamentación de la que derivaba aquel apartamento, resulta claro que han de recobrar su plena virtualidad los criterios generales del Plan que para el entorno del terreno discutido han previsto la calificación de “residencial en manzana cerrada”», resuelve, por ser ésta la única solución coherente con los criterios del planeamiento, atribuir «al terreno litigioso la calificación de los suelos circundante —clave I, residencial en manzana cerrada—».

2) No muy distinta es, pese al pronunciamiento exclusivamente anulatorio del fallo, la doctrina contenida en la Sentencia de 21 de septiembre de 1993 (*Ar.* 6623; Ponente, don Francisco Javier Delgado Barrio). En este caso, se discutía la calificación urbanística que el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid atribuía a la finca litigiosa sita en la calle Doctor Cortezo, número 5. El Plan consideraba la referida finca (en la que radica el Teatro Figaro) equipamiento cultural privado —«uso dotacional local de equipamiento»—, mientras que el recurrente entendía, por el contrario, que debía ser uso residencial y/o terciario de acuerdo con los usos del entorno.

La Sentencia anula, en efecto y sin ningún tipo de vacilaciones, la calificación impugnada al considerar, en definitiva, que dicha calificación

(uso dotacional local de equipamiento) carecía de toda justificación objetiva en relación con la distinta calificación que el Plan había otorgado (de acuerdo con la prueba practicada) a otros doce teatros y a la vista de la escasas —casi nulas— explicaciones ofrecidas por la Administración en orden a justificar la aludida desigualdad. El Tribunal mantiene aquí, por tanto, el mismo criterio decisor antes expuesto: el señalamiento por el planeamiento de una calificación distinta (en este caso, el diferente destino dado a los equipamiento privados existentes en la ciudad) exige y necesita para poder ser compartida de una justificación o motivación suficiente que, caso de no existir, determina su anulación.

No obstante, en esta ocasión el Tribunal Supremo no accede a la pretensión del recurrente para que se declarara la referida finca como de uso residencial y/o terciario. La Sentencia se limita así a anular el acto recurrido en el extremo relativo a la calificación señalada por el Plan respecto a la finca litigiosa, y a declarar, consecuentemente, «la procedencia de que, con la adecuada motivación dicte, la resolución procedente en Derecho». Sin embargo, ha de precisarse que el hecho de que el Tribunal no sustituyera en este caso la calificación anulada por la pretendida por el demandante no se debe realmente a que la Sentencia mantenga o parta de una comprensión contraria a las posibilidades de sustitución en sede judicial de las correspondientes decisiones administrativas, sino que, antes al contrario, la Sala mantiene (implícitamente) una doctrina en todo coincidente con la expuesta anteriormente, en la precitada Sentencia de 15 de marzo de 1993. El pronunciamiento del Tribunal es, en este sentido, especialmente gráfico cuando advierte que la limitación del fallo a la mera anulación deriva de la no disposición «de los datos necesarios para decidir sobre el fondo del asunto —no se sabe por qué el (teatro) litigioso se incluye en el grupo de los teatros a mantener a diferencia de otros—». Lo que vale decir que caso de haber dispuesto de los datos necesarios el Tribunal no hubiera vacilado en señalar una nueva calificación, en sustitución de la calificación anulada y en coherencia —se supone— con los usos del entorno.

### C) Contratos

Particularmente interesante es, desde el punto de vista de que aquí se trata, el supuesto que resuelve la STS de 26 de enero de 1993 (Ar. 9; Ponente, don Angel Alfonso Llorente Calama).

En esta ocasión se trataba, en concreto, de un concurso para la adjudicación de una Administración de Loterías. Presentadas dos ofertas, el Ministerio de Economía y Hacienda, a la sazón Administración adjudicataria, resuelve el referido concurso en favor de una de ellas, al considerar ésta la proposición más ventajosa. La concursante preterida recurre la indicada adjudicación por entender que ha existido un error en la apreciación y valoración de las circunstancias y condiciones por ella ofertadas. El Tribunal de instancia considera acreditado a la vista del resultado de la prueba practicada el error denunciado y, singularmente, del reconocimiento por el propio Abogado del Estado del error padecido en la valoración de la oferta presentada por la recurrente, estima el recurso, anulando las resoluciones impugnadas, y adjudica directamente el despacho de lotería controvertido a esta última.

El Abogado del Estado y el favorecido inicialmente por la adjudicación interponen recurso de apelación. Y recurso que, entre otras alegaciones, se ordena a combatir justamente la adjudicación del citado despacho ordenada directamente por el Tribunal de instancia. El Tribunal Supremo, partiendo del alcance y economía interna propias del artículo 84, *b*), en concordancia con el artículo 42, ambos de la Ley de la Jurisdicción, rechaza la impugnación señalando que:

«Carecería de sentido que postulado en la demanda y declarado en la Sentencia el mejor derecho del concursante a la adjudicación de un despacho de lotería, cuando sean únicamente dos los candidatos en litigio, hubiera que obtener luego el refrendo administrativo, mediante la celebración de un nuevo concurso que no podría alterar el resultado de la decisión judicial». Para añadir a continuación que «no es sólo que padezca seriamente el principio de economía procesal, con una medida de efectos exclusivamente dilatorios [...], que no podría modificar la declaración de mejor derecho de la recurrente inicial ni por ende las consecuencias prácticas de este reconocimiento, ocurre además que de entenderlo de otro modo quedaría insatisfecha la pretensión a cuyo restablecimiento es obligado atender y que aspiraba cabalmente a obtener la adjudicación de la Administración de Loterías...».

### **III. Recapitulación**

A la vista de las Sentencias consideradas parece claro, pues, que siempre que exista ya base para ello en los autos los Tribunales podrán sustituir a la Administración. El poder de sustitución judicial de la decisión admi-



nistrativa se coloca, así, en el campo de la previa disposición o reunión por el Juez contencioso-administrativo de todos los datos necesarios para poder emitir el juicio sustitutorio. Cuando tal condición se cumple, la sustitución del acto administrativo anulado por un pronunciamiento jurisdiccional resulta no sólo posible sino incluso obligada, por imponerlo así el principio de efectividad de la tutela judicial. De esta suerte, el problema estriba consecuentemente en determinar «cuáles sean esos datos y cuándo efectivamente se dan a los efectos de legitimar la sustitución judicial»<sup>10</sup>.

Por lo que hace a la primera cuestión, esto es, la relativa a la precisión de cuáles deban ser los datos, es claro cuando menos que éstos habrán de ser, en cualquier caso y con independencia de su significación y densidad concretas, datos o criterios exclusivamente jurídicos, pues el control judicial de la actividad administrativa es precisa y únicamente un control de legalidad o de Derecho.

Los problemas surgen, sin embargo, cuando de lo que se trata es de determinar cuándo aquellos datos proporcionan al juzgador el respaldo jurídico suficiente para formular el juicio sustitutivo; lo que vale decir, cuándo el Derecho ofrece criterios bastantes para ello.

En este punto resulta pacífico, no obstante, que la sustitución resultará perfectamente posible y, desde luego, jurídicamente legítima en aquellos supuestos en los que la discrecionalidad administrativa —que es la que aquí nos interesa— se reduce en virtud de los propios criterios adoptados discrecionalmente, de tal forma que, anulada la solución escogida —esto es, la expresada en la correspondiente decisión administrativa impugnada—, únicamente queda una solución.

Sin embargo, y dando por bueno este punto de partida, la exploración de nuevos territorios o simplemente ya la determinación de los supuestos en los que la actuación administrativa implica una tal reducción de su característica discrecional supone adentrarse en un terreno movedizo. Lo que hasta aquí era pacífico más allá se torna polémico. Porque a este respecto no puede perderse de vista que lo normal es que la indiferencia legal establecida por la norma atributiva de la potestad discrecional comprenda o se refiera a la posibilidad de elección entre varias soluciones igualmente válidas.

De esta suerte, y supuesto que sea, por tanto, el juego normal de la hipótesis en términos legales de varias soluciones igualmente lícitas, el referido problema alude consecuentemente al proceso de concreción en virtud del cual aquella pluralidad inicial de soluciones se reduce posteriormente úni-

<sup>10</sup> L. PAREJO: *Administrar y juzgar...*, op. cit., p. 38.

camente a una. Sin que sea posible entrar ahora en el análisis detenido de dicha cuestión, me parece claro en todo caso que el aludido proceso de reducción habrá de derivar: a) bien de la previa decisión administrativa <sup>11</sup>; b) o bien, y en su caso, de la actuación seguida por la propia Administración en el curso del proceso judicial <sup>12</sup>.

Desde este entendimiento, la sustitución judicial únicamente puede jugar en el supuesto de que la Administración, y sólo ella, pues sólo mediante su concurso es posible la precisión y reducción jurídicas de la indiferencia legal establecida por la norma atributiva, haya anticipado formalmente en el expediente administrativo o excepcionalmente en los autos procesales el criterio o la regla de Derecho aplicable para la definición en sede judicial del resultado y contenido de la solución jurídicamente correcta <sup>13</sup>. Y es aquí justamente, esto es, en la acreditación de la efectiva concurrencia de tales criterios o reglas, donde a mi juicio reside la clave que permite trazar la frontera que separa lo que es debida sustitución de lo que es ya lisa y llanamente invasión judicial del ámbito de decisión reservado legalmente a la Administración.

---

<sup>11</sup> Así sucede, por ejemplo, en el caso de los concursos de méritos y oposiciones para la provisión de una plaza o en el de los concursos para la adjudicación de un determinado contrato o concesión, siempre y cuando el correspondiente juicio administrativo, al mismo tiempo que expresa una elección entre las soluciones posibles, comprende o contiene también una jerarquización formal de los concursantes. En estas condiciones, y una vez justificada la anulación de aquella decisión inicial, es evidente que sólo queda ya una única solución: adjudicar el concurso al demandante-concursante mejor colocado en la lista y hasta el límite, claro está, de la declaración administrativa de aptitud o idoneidad.

<sup>12</sup> En este punto ha de precisarse, no obstante, que no cualquier conducta procesal de la Administración puede formar parte del aludido proceso de reducción, sino sólo aquella que revele clara e inequívocamente una tal concreción del Derecho aplicable. Este es el caso, por ejemplo, del supuesto litigioso resuelto por la Sentencia de 26 de enero de 1993, citada en el texto. En efecto, en este caso, como se recordará, el Tribunal Supremo adjudica directamente el despacho de lotería a la demandante. Y decisión que se justifica objetivamente sobre la base del reconocimiento por la Administración del mejor derecho de la concursante inicialmente preterida y por el hecho de ser únicamente dos los concursantes en litigio. Bien es verdad que junto al citado aquietamiento de la Administración respecto al mejor derecho declarado por la sentencia de instancia, el Tribunal Supremo cita también en apoyo de su pronunciamiento los datos resultantes de la prueba practicada en el proceso. Sin embargo, y a salvo de que éstos fueran de todo punto concluyentes y, por tanto, claramente determinantes del manifiesto error administrativo padecido en la apreciación de los respectivos méritos, el pronunciamiento judicial sustitutorio sólo puede admitirse por razón del citado reconocimiento procesal de la Administración.

<sup>13</sup> Por eso mismo, esto es, a la vista de la imposibilidad de determinar la existencia de un juicio administrativo previo de idoneidad, el Tribunal Supremo rechaza, en las Sentencias citadas en el texto relativas al tema del control jurisdiccional de los concursos y oposiciones, la pretensión de los recurrentes de que se ordenara a la Administración su nombramiento.

Por otra parte, la expresa referencia al principio de economía procesal contenida en la Sentencia citada más arriba, de 26 de enero de 1993, confirma justamente este mismo planteamiento.

Por eso mismo, la cuestión verdaderamente polémica estriba en la previa depuración de aquellas otras variantes en las que la Administración no ha predeterminado claramente el sentido de la solución que en su sustitución puede señalar el Juez mediante la aplicación al caso concreto de los criterios o reglas establecidos por aquélla al ejercitar su potestad discrecional. Tal es el interrogante que, por ejemplo, plantean las Sentencias anteriormente citadas en relación con el campo de la planificación urbanística. Pues en estas concretas Sentencias, y especialmente en la primera de ellas, el pronunciamiento sustitutorio se justifica, como se recordará, en razón de la existencia de una única solución coherente con los criterios de planificación; criterio éste (el de la coherencia del planeamiento) que, al margen de la dificultad de precisión que en sí mismo encierra, no excluye por definición la posibilidad de otras soluciones igualmente lícitas ni, por tanto, la hipotética existencia de una contradicción material entre la decisión judicial y la correspondiente decisión administrativa.

Sea como fuere, el problema de las posibilidades de sustitución judicial de las decisiones administrativas es, como se verá, un tema lleno de importantes y sugerentes cuestiones. Las implicaciones del problema se extienden, por otra parte, mucho más allá de las que aquí han sido brevemente apuntadas. Algunos autores, como se ha señalado al principio de este comentario, se han ocupado recientemente del mismo con detenimiento. En todo caso, y esto es lo que me importaba destacar, el Tribunal Supremo ha dado ya los primeros pasos en la consolidación de una doctrina que, con independencia de que pueda ser o no compartida en alguna de sus concretas manifestaciones, da cumplida noticia de la pacífica batalla que permanentemente se libra por potenciar la efectividad de la tutela judicial frente al poder público administrativo, con paralelo respeto del ámbito propio de decisión que a éste corresponde.

