

Universidad de Oviedo

“Problemas del Derecho Público en la actualidad”



Universidad de Oviedo

**EL CONTROL JUDICIAL DE LA
ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. ANOMALIAS
Y DISFUNCIONES COMPETENCIALES EN
NUESTRO SISTEMA DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA.**

TESIS DOCTORAL

Jesús María Chamorro González

Oviedo 2015

**EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD
ADMINISTRATIVA. ANOMALIAS Y DISFUNCIONES
COMPETENCIALES EN NUESTRO SISTEMA DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA.**

Jesús María Chamorro González

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Departamento de Derecho Público

SUMARIO

1.- INTRODUCCION.

2.- EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. ASPECTOS GENERALES.

3.- LA ORGANIZACIÓN DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. LA CREACION DE LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

3.1.- La planta del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo. Cuestiones generales.

3.2.- Antecedentes históricos y sistemas imperantes en nuestro entorno. Algunos apuntes sobre el derecho comparado.

3.3.- La planta judicial del orden contencioso-administrativo establecida por la legislación orgánica española.

3.4.- Planta judicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y organización administrativa en España.

3.5.- Un hito en la organización de la planta judicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La creación de órganos judiciales unipersonales en el orden contencioso-administrativo. Análisis crítico de la reforma.

3.6.- Una primera conclusión. Análisis de la situación actual.

3.7.- Breve “*excursus*” sobre el Procedimiento abreviado.

4.- JURISDICCION Y COMPETENCIA COMO PRESUPUESTOS PROCESALES. CLASES DE COMPETENCIA.

4.1.- Introducción.

4.2.- Jurisdicción y competencia. Concepto y naturaleza jurídica de competencia desde el punto de vista procesal.

4.3.- Clases de competencia.

5.- LA COMPETENCIA EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. CRITERIOS DE ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA.

5.1.- Introducción.

5.2.- Competencia objetiva o material.

5.3.- Competencia territorial.

5.4.- Competencia funcional.

6.- TRAMIENTO PROCESAL DE LA COMPETENCIA

6.1.- Tratamiento procesal de la competencia material u objetiva.

6.1.1.- Introducción.

6.1.2.- Jerarquía entre órganos judiciales y competencia.

6.1.3.- Competencias de los Secretarios Judiciales.

6.1.4.- Competencias del Juzgado o Tribunal.

6.1.5.- Especialidades en el procedimiento abreviado.

6.1.6.- La competencia objetiva en los recursos de apelación y casación.

6.2.- Tratamiento procesal de la competencia funcional.

6.3.- Tratamiento procesal de la competencia territorial.

7.- LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LA COMPETENCIA OBJETIVA O MATERIAL.

7.1.- Ámbito material de la actividad administrativa u órgano administrativo del que emana la actuación administrativa impugnada como elemento definidor de la competencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

7.2.- La cuantía como elemento definidor de la competencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

7.2.1.- Cuestiones generales.

7.2.2.- Momento procesal para la fijación de la cuantía.

7.2.3.- Reglas para la fijación de la cuantía.

8.- ANALISIS Y ESTUDIO DE LOS DIFERENTES APARTADOS DEL ARTÍCULO 8 DE LA LJC-A.

8.1.- Cuestiones generales.

8.1.1.- Artículo 8. 1 de la LJC-A relativo a la Administración Local.

8.1.1.1.- Cuestiones generales. Ámbito de la Administración Local a los efectos del artículo 8.1 de la LJC-A.

8.1.1.2.- Ámbito objetivo de las actuaciones administrativas emanadas de la Administración Local. Competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

8.1.1.2.1.- Aspectos generales.

8.1.1.2.2.- “*Excursus*” sobre las disposiciones de carácter general en el ámbito de la Administración Local.

8.1.1.2.2.1.- Cuestiones generales.

8.1.1.2.2.2.- Las distintas manifestaciones de la potestad reglamentaria en razón de la Administración de procedencia.

8.1.1.2.3.- Las cuestiones de personal.

8.1.1.2.4.- Gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público establecidos en la legislación reguladora de las Haciendas Locales.

8.1.1.2.4.1.- Introducción.

8.1.1.2.4.2.- Cooperación interadministrativa en la gestión tributaria local.

8.1.1.2.4.3.- Algunas notas definitorias de la gestión tributaria local y su incidencia en el régimen competencial.

8.1.1.2.4.4.- Sistema de revisión en vía administrativa de actos tributarios locales.

8.1.1.2.4.4.1.- Gestión por la propia entidad local.

8.1.1.2.4.4.2.- Gestión por otro ente público. Especial referencia a la gestión por las CC.AA.

8.1.1.2.5.- Actuaciones administrativas en el ámbito de la ordenación del territorio y urbanismo.

8.1.1.2.6.- Ejercicio del "*ius puniendi*" por las Administraciones Locales.

8.2.- Artículo 8.2 de la LJC-A relativo a la Administración Autonómica.

8.2.1.- Introducción.

8.2.2.- El criterio del órgano del que emana la actividad administrativa autonómica litigiosa.

8.2.3.- Cuestiones de personal.

8.2.4.- Ejercicio del “*ius puniendi*” por las Administraciones autonómicas. Apartado b) del artículo 8.2.

8.2.5.- Responsabilidad patrimonial de las Administraciones autonómicas.

8.2.6.- Una conclusión adelantada.

8.3.- Artículo 8.3 de la LJC-A relativo a la Administración periférica del Estado y de las CC.AA. y otras tipologías de entes públicos.

8.3.1.- Cuestiones generales.

8.3.2.- Análisis de su contenido.

8.3.3.- Administración periférica autonómica.

8.3.4.- Otras Administraciones Públicas.

8.4.- Otros ámbitos competenciales.

9.- ANALISIS DEL ARTÍCULO 10 DE LA LJC-A COMPETENCIAS DE LA SALAS DE LO CONTENCIOSO-

ADMINISTRATIVO DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA.

9.1.- Introducción.

9.2.- Contenido. Examen de los distintos apartados del artículo 10 de la LJC-A.

9.3.- Actividad en material contractual.

9.4.- Especial referencia a la clausula residual del apartado m) del artículo 10.

10.- CONCLUSIONES.

10.1.- Conclusión general.

10.2.- Conclusiones particulares.

11.- REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

ABREVIATURAS

ART	Artículo.
AA.VV.	Autores varios.
B.O.E.	Boletín Oficial del Estado.
CC.AA.	Comunidades Autónomas
C.G.P.J.	Consejo General del Poder Judicial.
DA	Documentación Administrativa.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de Abril, que aprueba el estatuto básico del empleado público.
€	euros
Fº.Jº.	Fundamento Jurídico.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
LBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LJC-A	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial.
LPAC y PAC	Ley del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Nº	Número.
Ob. cit.	Obra citada.
pág.	Página.
PO	Procedimiento en primera o única instancia.
SESPA	Servicio de Salud del Principado de Asturias.
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública.
RAP	Revista de Administración Pública.
REALA	Revista Española de Estudios de la Administración Autónoma y Local.
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo.
RPT	Relaciones de puestos de trabajo
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública.
ss.	Siguientes.
ATC	Auto del Tribunal Constitucional.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.

1.- INTRODUCCION.

Las Administraciones Públicas cada vez cobran un mayor protagonismo en la vida cotidiana de las sociedades actuales afectando a más ámbitos de la misma. Los últimos decenios se han caracterizado por un intervencionismo “*in crescendo*” que incide cada vez en mayor medida en el comportamiento humano, incremento que por supuesto afecta a su actividad diaria, “*ad intra*” y “*ad extra*”. En los modernos modelos de organización estatal, las Administraciones Públicas presentan unos rasgos organizativos con unas características comunes que se basan en la pluralidad y autonomía de los entes que las componen, quedando su actividad material determinada por el principio de competencia, como definidor de la propia esfera funcional de cada uno de ellos. El modelo surgido en España tras la promulgación de la Constitución de 1978 no es, por supuesto, ajeno a estas notas distintivas.

El fenómeno del creciente incremento del denominado intervencionismo de la Administración en una sociedad caracterizada por un progreso cabalgante, ha propiciado unas relaciones sociales, laborales, industriales, comerciales, etc., que han sufrido un importante proceso de diversificación, tanto en su contenido como en su propia regulación por el Derecho. Todo ello ha supuesto, inevitablemente, que las Administraciones Públicas hayan atravesado por una profunda transformación en los modos de hacer de las mismas, cambios que han tenido como objetivo fundamental, posibilitar la introducción de técnicas capaces de hacer frente a esos nuevos retos tendentes a una mas optima tutela del interés general, que es el fin último de la actividad administrativa.

Sin embargo las Administraciones públicas son deudoras, en los sistemas jurídicos occidentales, de la necesidad de actuar sometidas al estricto cumplimiento de la legalidad. El principio de legalidad, como instrumento, y también como límite a la actividad y actuación de las Administraciones Públicas, es la manifestación más completa de un Estado de Derecho, donde el imperio de la ley, la separación de poderes y el respeto a los derechos fundamentales constituyen un trípode jurídico imprescindible para sustentar una convivencia pacífica y en armonía.

Ese fue, precisamente, el germen de la investigación que dio lugar al trabajo de investigación que precedió a esta tesis doctoral. En el mismo se ahondo en la realidad de los modernos modelos de organización de las Administraciones Públicas.

En la dinámica aludida, el tradicional modelo de rígida reglamentación de la actividad administrativa seguido de un unilateral proceso de aplicación y ejecución de la norma, fundamentalmente a través del acto administrativo, ha perdido el total y exclusivo protagonismo, dando paso, entre otras técnicas, a fórmulas cooperativas en las que la colaboración, tanto interadministrativa, como con los propios administrados, son un cauce más para que se pongan en funcionamiento los mecanismos de tutela del interés público. Dentro de esta fórmula, la figura del convenio ha sido una de las que mejor ha catalizado esos mecanismos de cooperación y colaboración, haciendo a las partes concurrentes a ese acuerdo de voluntad, participes de unos pactos en los que comprometen su actividad unilateral en la consecución de un objetivo común y de una actuación concertada.

Cierto es que estos modelos de actividad de cooperación, especialmente de concertación, no encuentran el camino igualmente abonado en todos los sectores de la actuación administrativa, pero también es cierto que a medida que estas formas de actuar van adquiriendo importancia en el conjunto de la actividad administrativa y se van generalizando como fórmulas habituales de actuación, las trabas y los inconvenientes decrecen.

El trabajo tenía una estructura básica compuesta de una primera parte, centrada en el estudio de la actividad administrativa y la crisis que la misma está atravesando con un continuo cuestionamiento de la eficacia de lo público frente a lo privado, no sin antes haber hecho referencia al significado de la actividad pública en los últimos tiempos y en concreto al diseño que actualmente tiene el poder público, y en consecuencia examinar los resortes que posee para cumplir sus funciones.

Una vez realizado este análisis previo, dirigimos entonces la investigación a aquellos extremos que creíamos debían ser especialmente considerados en la labor de búsqueda de nuevas alternativas a la actividad administrativa clásica y que en consecuencia debían también inspirar la actividad convencional que se propugnaba como una de las alternativas más completas y a la vez con mayor capacidad de resolver de forma ágil las demandas de los ciudadanos.

Indagamos también en los principios inalienables de la actividad pública, que por tanto deben ser considerados en cualquier opción de

transformación o renovación que se pretenda seguir, destacando muy especialmente el límite del principio de legalidad en la capacidad de negociación y adopción de actuaciones concertadas.

En conclusión, intentamos conocer un poco mejor aquellos factores que tienen mayor trascendencia e importancia en la consolidación de la fórmula convencional dentro del conjunto de la actividad administrativa, examinando cuáles son sus orígenes así como las causas que justifican la utilización de esta fórmula como “*modus operandi*” de la función administrativa de tutela del interés general.

Proponemos ahora en este trabajo de tesis doctoral dar un paso hacia adelante fijándonos en como el principio de legalidad, que modula y condiciona la actividad administrativa cualquiera que sea su manifestación, tiene como uno de sus principales elementos de garantía el control judicial.

Es precisamente uno de los tres poderes del Estado, el Poder Judicial, al que se atribuye la trascendental tarea de controlar la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de la misma a los fines que la justifican. El control del sometimiento pleno a la ley y al derecho por parte de las Administraciones Públicas es un control jurídico, un control de legalidad externo que ejerce en exclusiva el Poder Judicial, en los términos establecidos en el artículo 106 de la Constitución española, y por supuesto sin perjuicio de los controles internos que se prevén en nuestro ordenamiento jurídico, en donde debemos realizar una especial referencia al Consejo de Estado,

antecedente de nuestro sistema actual Justicia Administrativa¹. Un Poder Judicial que responde a unas reglas de organización que buscan la eficacia en el ejercicio de su función jurisdiccional y que exige el respeto a una serie de principios y derechos que como fundamental objetivo tienen el ejercicio de esa función jurisdiccional con satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva con exclusivo sometimiento a la ley y al derecho.

En nuestro sistema judicial, y como es sabido, existen unos órganos jurisdiccionales especializados para llevar cabo ese control judicial de las Administraciones Publicas, órganos que se encuadran en la denominada Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El trabajo que aquí se presenta pretende realizar una investigación en relación a las normas que regulan la concreta atribución de ese control a los distintos órganos judiciales de nuestra organización. Es necesario poner de relieve la trascendencia práctica que tiene este problema siendo buena prueba de ello la enorme conflictividad que este tema ha generado en nuestros Juzgados y Tribunales. También hay que poner de relieve las específicas circunstancias que concurren en el control judicial de las Administraciones Publicas radicadas geográficamente en las CC.AA. uniprovinciales, lo que hace que nos adentremos en este concreto problema desde una perspectiva singular, considerando esas particularidades derivadas de la inexistencia de administración periférica de las CC.AA. en esta clase de territorios, lo que provoca que la actividad administrativa se concentre en los órganos

¹ Sobre esta cuestión ahondaremos más tarde al referirnos a los antecedentes históricos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

centrales de la Administración Autónoma. Esta singularidad es también uno de los elementos que determino la decisión de abordar este tema.

El presupuesto procesal de la competencia en sus distintas manifestaciones de competencia material u objetiva, funcional y territorial, sirve a la adecuada y eficaz satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva y ello en la medida en la que al tratarse de un derecho de configuración legal², solo si conoce del recurso el órgano judicial en el que se produce una concurrencia de los tres elementos que definen la competencia podrá valorarse el fondo del asunto planteado y considerar jurídicamente las pretensiones y resistencias de fondo de las partes litigantes. La importancia del elemento competencial desde esta perspectiva nos invita a profundizar en el análisis de cómo se diseña el sistema en nuestro derecho positivo. Como ya hemos dicho, los tiempos de resolución, el procedimiento judicial que se ha de seguir para conocer de las pretensiones y el régimen de recursos en vía judicial, dependen de la competencia.

De otro lado, las disfunciones del sistema han quedado de manifiesto en una realidad forense, especialmente en los primeros años de vigencia de la actual Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la que se han producido continuamente incidentes de competencia entre los distintos órganos judiciales que conforman la

² Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional desde su más incipiente jurisprudencia, por todas la sentencia 99/1985, de 30 de Septiembre, y sigue manteniendo en su doctrina jurisprudencial, por todas la sentencia 201/2012, de 12 de noviembre de 2012.

planta, y en concreto entre las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia y los Juzgados unipersonales de ámbito provincial. La complejidad del sistema y la necesidad de evitar interposiciones de recursos de manera extemporánea, provoca la formalización de mismo en órganos incompetentes y la actuación de los poderes de oficio del órgano judicial para velar por la conformidad a derecho de la relación jurídico-procesal. Como es sabido, el Ministerio Fiscal siempre es parte en estos incidentes³, como garante del interés general, en este caso manifestado en la garantía del cumplimiento de las normas procesal de orden público.

La investigación seguirá la metodología que normalmente orienta los trabajos de investigación como el que aquí se presenta, pero si queremos señalar que por razón de la naturaleza de la propia investigación, prestaremos especial atención al tratamiento que los Tribunales de Justicia han dado al tema, analizando de manera exhaustiva un número importante de resoluciones judiciales que han tratado la cuestión.

No podremos tampoco obviar el análisis de las reformas legislativas habidas en este tema desde que la LJC-A vio la luz en 1998. Las reforma parciales ha sido varias, especialmente la llevada a cabo a través de la Disposición Adicional decimo cuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 6 de Julio, del Poder Judicial.

³ Tal y como prevé el artículo 3.8 de la Ley 50/1981, 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Al respecto destacamos la Circular 3/1998, 23 de diciembre de 1998, de la Fiscalía General del Estado sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la LJC-A de 1998.

De manera sintética relacionaremos los distintos capítulos o apartados en los que vamos a centrar nuestra atención.

En primer lugar y de forma introductoria nos referiremos muy someramente a la importancia que el principio de legalidad tiene en la actuación de las Administraciones Públicas, destacando especialmente las últimas aportaciones en este sentido. En este punto tomamos muy en consideración las conclusiones alcanzadas en el trabajo de investigación ya citado y que precedió a este trabajo de tesis doctoral, donde abordamos esta cuestión con mayor profundidad. Continuaremos por el examen de la jurisdicción y de la competencia como presupuestos procesales para ejercicio de la función jurisdiccional, analizando sus distintas manifestaciones de competencia objetiva o material, funcional y territorial. Ahondaremos en la regulación que contiene la LJC-A respecto de estos tipos de competencia y especialmente a su relación con las distintas fases del proceso, fijándonos en la cautelar, la cognitiva y la de ejecución. El tratamiento procesal de esas clases de competencia, sobre todo cuando se produce una falta de competencia, también será objeto de nuestra atención, centrándonos lógicamente en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. No cabe duda que esta es una cuestión principal en la medida en la que ese tratamiento será el que podrá hacer que se dispongan de los mecanismos adecuados para salvaguardar la relación jurídico procesal eventualmente afectada por un problema competencial, permitiendo una decisión de fondo sobre las pretensiones de la partes, una vez subsanado el defecto procesal.

Más tarde avanzaremos hacia el estudio de los principios sobre los que descansa el sistema de reparto competencial en el orden

contencioso-administrativo fijándonos en los criterios de distribución de la misma, lo que nos obligará a un estudio de los preceptos legales que disciplinan esa distribución competencial y también el análisis de los muchos factores que influirán en ese proceso, como lo son la cuantía y la materia sobre la que versa la actividad administrativa litigiosa - considerando los diferentes ámbitos de la acción sectorial de la actividad administrativa-. Será preciso indagar en la organización administrativa, ya que según que la actuación administrativa emane de uno u otro órgano administrativo, se atribuirá también a uno u otro órgano judicial la competencia para el control judicial. En definitiva, estudiaremos todo un conjunto de aspectos que se interrelacionan en ese objetivo de fijar el juez predeterminado por la ley para conocer de un concreto recurso contencioso-administrativo. Sin duda esta será la fase fundamental de la investigación, ya que nuestro propósito es diseccionar los preceptos que regulan el sistema, así como la interpretación que los Tribunales de Justicia han dado a los mismos, todo ello por supuesto, analizando la doctrina científica que ha tratado el tema. El método que pretendemos seguir en esta fase es el estudio sistemático de los preceptos legales que diseñan el modelo, deteniéndonos en los distintos apartados que los componen. Ya hemos dicho que se trata de normas extensas y con detalles prolijos que han tenido un trámite parlamentario de aprobación con algunas vicisitudes y un intenso tratamiento interpretativo por parte de los órganos judiciales.

Efectivamente nos estamos refiriendo a un texto legal, la LJC-A de 1998, largamente esperada por el conjunto de los denominados operadores jurídicos, y ello en la medida en la que la vieja LJC-A de 1956, con un alto grado de perfección técnico jurídico, no podía seguir siendo un instrumento procesal de control de unas Administraciones Públicas que desarrollaban su actividad en un escenario, el que genero

la Constitución de 1978, radicalmente distinto al anterior, y dónde la concepción del Estado como democrático, social y de derecho y el consecuente principio de legalidad, serían el fundamento básico del nuevo orden jurídico. La atención se centrará fundamentalmente en los artículos 8 y 10 de la LJC-A que contienen las normas que disciplinan la competencia material u objetiva de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de las Salas territoriales de este orden en los Tribunales Superiores de Justicia, y ello con el afán de analizar las peculiaridades del problema en las CC.AA. uniprovinciales.

Por último, nuestro objetivo es poner de manifiesto las concretas disfunciones que presenta el diseño legal, especialmente desde el punto de vista de la eficacia y de la objetividad que debe perseguir todo sistema de control judicial. En este concreto apartado nuestra intención es comparar la organización y estructura de nuestras Administraciones Públicas, con la planta del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo poniéndolas en relación, analizando si las premisas de la racionalidad y sobre todo de la predeterminación del Juez, se cumplen de manera óptima en el diseño de nuestro sistema de control judicial de la actividad administrativa. En este apartado final, y como ya hemos dicho, pretendemos condensar las conclusiones que la investigación nos sugiera, todo ello relacionándola con las normas que con rango constitucional establecen los cánones del funcionamiento de los órganos judiciales, especialmente con el decisivo artículo 24 de la Constitución que recoge, entre otros, el ya mencionado derecho al juez predeterminado por la ley, y las posibilidades de que ésta previsión pueda ser alterada por los sujetos intervinientes en el proceso, sobre todo en la fase previa al dictado de la decisión definitiva susceptible de impugnación judicial.

No debemos ocultar que en el estudio que presentamos no existen grandes aportaciones de la doctrina científica, siendo así que es necesario afrontar decididamente un análisis de la doctrina jurisprudencial al respecto, lo que se centra especialmente en la emanada de los Tribunales Superiores de Justicia, y por supuesto y también del Tribunal Supremo. No obstante acompañamos a este proyecto un extracto de la bibliografía a analizar. El método de investigación está condicionado por esta escasez de fuentes, sobre todo al no existir compilación oficial de resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia. Nos proponemos rastrear las fuentes de información y los estudios que desde una perspectiva concreta abordan el problema, así como las obras generales referidas al proceso contencioso-administrativo que se detengan en el análisis de las normas que disciplinan la cuestión. Las revistas más solventes en nuestra doctrina científica en relación al derecho Administrativo serán objeto de una especial atención, y al respecto nos remitimos a la nota bibliográfica que acompaña a este proyecto. Como decíamos, el análisis y estudio de las resoluciones judiciales que resuelven los incidentes competenciales, centrara gran parte de nuestro trabajo, todo ello sin olvidar que la bibliografía que trata la estructura y organización de las Administraciones Publicas también tiene su trascendencia en el problema, ya que como hemos señalado, este es uno de los parámetros que fundamentan el diseño del sistema. En esta referencia hay que recordar como los incidentes en los que se cuestiona la competencia del órgano judicial que hasta ese momento conoce de un determinado proceso judicial se suelen sustanciar y resolver en forma de Auto, lo que dificulta más si cabe la localización de las resoluciones judiciales que se dictan en esta materia.

Queremos señalar que la investigación, aun partiendo de una perspectiva administrativista del problema que nos ocupa, no puede ser ajeno a la realidad de las normas de naturaleza procesal, que insertas de un lado en la Constitución y de otro en la propias normas procesales, disciplinan el proceso contencioso-administrativo y más en concreto la jurisdicción y competencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Creemos que la singularidad del tema sobre el que versa este proyecto de tesis doctoral justifica por sí misma la investigación que queremos acometer, a lo que sin duda hay que añadir la trascendencia práctica que el trabajo en sí, y las conclusiones obtenidas, pueden tener para el diseño de un eficaz sistema de control judicial de la actuación de las Administraciones Públicas. Tratamos de cubrir un espacio que consideramos casi inédito en el ámbito de la doctrina científica, y que sin duda la jurisprudencia no puede abordar con la extensión, profundidad y alcance que permite una investigación como la que precisa un trabajo de tesis doctoral.

Como ya señalamos más atrás consideramos que detrás de este trabajo existe un hilo conductor que desde un punto de vista ciertamente crítico busca poner de manifiesto las disfunciones de nuestro sistema de justicia administrativa, aportando unas conclusiones que desde la perspectiva de derecho a la igualdad y a la tutela judicial efectiva, permitan introducir correcciones en el mismo.

Desde luego que no podemos finalizar esta introducción sin mencionar la determinante influencia que en la elaboración de este

trabajo han tenido sus directores, el Profesor Tolivar Alas y la Profesora Cueto Pérez. No solo el apoyo que cualquier doctorando precisa en el esfuerzo de afrontar un trabajo de estas dimensiones y dedicación, sino sobre todo el mostrado en la superación de las muchas y complejas dudas surgidas, tanto de orden metodológico como sustantivo, merece ser destacado de manera muy especial. Vaya por delante mi más sincero agradecimiento a su colaboración y ayuda, y sobre todo, a su dedicación y cariño, que sin duda alguna es reciproco.

2.- EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. ASPECTOS GENERALES.

Las Administraciones Públicas, según el artículo 103 de la Constitución, se someten plenamente en el ejercicio de su actividad a la Ley y al derecho y ello conlleva también la aplicación de los principios jurídicos que inspiran el ordenamiento. El artículo 9 somete a los poderes públicos y a los ciudadanos a la Constitución y al ordenamiento jurídico -que según el artículo 1 del código Civil se compone de algo más que la ley escrita- proscribiendo también cualquier tipo de arbitrariedad en la actuación administrativa. Si a ello añadimos que el artículo 106 encomienda al Poder Judicial el control de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, podemos concluir que la cláusula de cierre de nuestro ordenamiento constitucional se basa en la Ley como habilitadora de potestades públicas, en la libertad de la Administración para actuar esas potestades y en el control judicial pleno y total de toda esta actividad administrativa⁴.

⁴ Sobre esta cuestión, y de forma exhaustiva, GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO, y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, *"Curso de Derecho Administrativo"*, THOMPSON-REUTERS. 2013. Tomo I, pág. 434 y ss. También es interesante entre otros GONZALEZ PEREZ, JESUS, *"Evolución de legislación contencioso-administrativa"*. RAP 150. 1999. Pág. 209, donde se da una visión de la evolución de nuestro sistema de justicia administrativa.

DELGADO BARRIO, JAVIER, *"El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico"*. CIVITAS, 1993. También del mismo autor, *"El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. (La jurisprudencia a la luz del Texto refundido de 26 de Junio de 1992"*. En la obra colectiva *"Urbanismo"*. Cuadernos de Derecho Judicial, C.G.P.J, Madrid 1992, Págs. 177 y ss. Asimismo *"El control de la discrecionalidad en la actividad urbanística"*. En la obra colectiva *"Derecho y*

Urbanismo: principios e instituciones comunes". Cuadernos de Derecho Judicial, C.G.P.J, Madrid 2003. Págs. 117 y ss.

BACIGALUPO SAGESSE, MARIANO, "*La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*". Marcial Pons, Madrid 1997.

SORIANO GARCIA, José Eugenio, "*El poder, la Administración y los Jueces*". IUSTEL. 2012.

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, "*Sobre los límites constitucionales del poder discrecional*". RAP nº 187. 2012. Pág. 141 y ss.

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, "*De la Arbitrariedad de la Administración*". CIVITAS, 1994. En este libro se contienen diferentes estudios de este mismo autor, relacionados con el tema que aquí nos ocupa, y que se han ido publicando separadamente en estos últimos años. "*Arbitrariedad y discrecionalidad*". CIVITAS, 1991. Este trabajo coincide con el del mismo título y autor, publicado en el Libro Homenaje al Profesor García de Enterría, también editado por CIVITAS en 1991. "*Juzgar a la administración contribuye también a administrar mejor*". Libro Homenaje al Profesor González Pérez. La protección jurídica del ciudadano. CIVITAS 1993. "*De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario*". R.E.D.A. nº 80. "*¿Debe la administración actuar racional y razonablemente?*". R.E.D.A. nº 83.

SAINZ DE ROBLES, FEDERICO CARLOS, "*Las transformaciones de la función de juzgar a la Administración en los últimos 50 años*". RAP nº 150. 1999. Págs. 515 y ss.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "*Administrar y juzgar: dos funciones constitucionalmente distintas y complementarias*". Editorial TECNOS, 1993.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. "*Discrecionalidad administrativa y control judicial*". Editorial. TECNOS, reimpresión ,1995. El mismo autor "*Siete tesis sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa*". Obra colectiva Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo, dirigida por JAVIER DELGADO BARRIO, Consejo General del Poder Judicial. Madrid 1994. BELTRAN DE FELIPE, M. "*Discrecionalidad y Constitución*", TECNOS, Madrid 1995. Págs. 278 y ss.

A nuestro juicio, esta cláusula de cierre, muy someramente expuesta, es el fundamento último del Estado de Derecho ya que hace cierto el principio de que todos, incluso los poderes públicos, y por supuesto los Tribunales de Justicia, están sometidos a la Ley y al derecho. No existe actividad exenta a la legalidad y al posterior control judicial de ese sometimiento, creando así un sistema igualitario en el que están ausentes las inmunidades del poder.

Así pues el control judicial de la actividad administrativa es un control integral del conjunto de esa actuación, fundamentado en criterios objetivos -Ley, Derecho e incluso el sometimiento a sus propios fines-. Debemos insistir especialmente en la inexistencia de elementos inmunes al control, ya que toda la actividad administrativa debe fundamentarse en una habilitación previa de las potestades actuadas. Esto no puede entenderse de forma adecuada sino dejamos sentado que el control judicial es un control estrictamente jurídico y por tanto de legalidad, sin que puedan entrar en juego aspectos valorativos diferentes. Existe una clara separación entre lo judicial y lo “político”⁵. La clave de este

CHAMORRO GONZALEZ, JESÚS MARÍA, *“Algunas notas sobre el sometimiento pleno de la administración al principio de legalidad: el acceso a la función pública y su control”*, en *Obra colectiva El acto y el procedimiento*. Consejo General del Poder Judicial, 1993. Págs. 289 y ss.

ATIENZA, MANUEL, *“Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica”*. R.E.D.A. nº 85 .1995.

⁵ En este sentido el Auto de la Sección Segunda de la Sala Octava de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 10 de febrero de 2011, por el que se acuerda la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la UNION SINDICAL DE CONTROLADORES AEREOS

(USCA) contra el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

Interesante resolución de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con el conocimiento de este recurso contencioso-administrativo, y en que se niega la existencia de jurisdicción por entender que el Real Decreto que declara el estado de alarma no es una actuación administrativa sujeta a control judicial. Los argumentos utilizados sostienen que al existir una autorización de la prórroga del estado de alarma por el Congreso de los Diputados, en la forma prevista por el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el Real Decreto se sitúa en el marco de las funciones que el Título V de la Constitución le otorga al Gobierno de España como órgano constitucional, lo que supone esa decisión asumida por la Cámara no es una actuación administrativa que pueda ser controlada por el orden contencioso-administrativo porque está fuera del genérico ámbito delimitado para el control jurisdiccional en el artículo 106.1 CE, y tampoco tiene encaje dentro del concreto ámbito de conocimiento que para la jurisdicción contencioso-administrativa delimitan los artículos 1 y 2 LJC-A.

Ciertamente no se trata de una cuestión sin Mayor trascendencia, porque se afirma que no existe jurisdicción y que no sería viable ningún control por parte de los Órganos Judiciales, lo que supone una especie de inmunidad jurisdiccional, tanto desde el punto de vista formal como material, piénsese por ejemplo en un problema procedimental en la elaboración del Real Decreto. Parece querer decirse que se trata de un acto político o de estricto contenido gubernamental que una vez ratificado por el Congreso de los Diputados, es inmune a ese control, al menos judicial. Es necesario decir que no parece que de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se derive al existencia de ratificación o convalidación alguna del Real Decreto, sino que se autoriza una prórroga. Es decir, si no hay prórroga tampoco existe el control que refiere el Auto que comentamos, pues tan solo se prevé en la Ley una dación de cuenta por parte del Gobierno a la Cámara Alta.

No podemos pasar por alto en este apartado la cita de las sentencias del Pleno de la Sala Tercera de 4 de abril de 1997, sobre la desclasificación de los conocidos como papeles de CESID que introducen en nuestro sistema de justicia administrativa el control jurisdiccional de los denominados actos políticos en relación con sus elementos reglados y también los que puedan condicionar el ejercicio de derechos fundamentales.

problema se centra en que la Administración cuando actúa lo ha de hacer de forma razonada y razonable, expresando en forma de motivación la justificación de la actuación de sus potestades en uno u otro sentido, evitando la falta de transparencia en su actuación e incurriendo en otro caso en la infracción de los principios anteriormente citados, interdicción de la arbitrariedad, falta de sometimiento a los fines que justifican su actuación, etc.

Por poner un ejemplo, cuando una Administración Pública decide sobre el candidato más idóneo para desempeñar una función pública, debe optar por aquella oferta o aquel candidato que mejor se adapte a las necesidades de la Administración, que han de responder al interés público. El interés público demandará un determinado perfil para la plaza de ese funcionario, o para la oferta de quién a través de un contrato realizará una prestación. La adecuación a esos perfiles es la pauta para la adopción de esa decisión y si la Ley habilita una potestad, muchas veces exorbitante, para contratar o para diseñar el modelo de gestión de personal, esa potestad dentro de unos mínimos márgenes de decisión, debe actuarse de forma razonable, evitando arbitrariedades y buscando la proporcionalidad, en definitiva, intentando satisfacer adecuadamente el interés público antes referido. Esto se logra justificando y motivando en cada caso el porqué de optar por una determinada posibilidad en detrimento de otra. Todo este proceso es el que puede ser objeto de control judicial, ya que esta actuación administrativa supone actuación de principios jurídicos, y los Órganos Judiciales, lejos de sustituir a la Administración en el ejercicio de sus funciones, y sin entrar a valorar la discrecionalidad de la decisión administrativa, ni si quiera en lo que se denomina discrecionalidad técnica, sí pueden y deben controlar los

aspectos formales e incluso la razonabilidad de la actuación, todo ello fundamentado en los principios legales ya varias veces reiterados. En este mismo sentido se posiciona también la jurisprudencia⁶.

Queremos insistir en la idea de que la inclusión de los poderes públicos dentro del conjunto de sujetos sometidos a la legalidad es la culminación del Estado de Derecho surgido de la Revolución Francesa. Ese sometimiento a la legalidad de las Administraciones Públicas y el posterior control que de ese sometimiento realizan los Tribunales, implican el máximo y mayor exponente del imperio de la Ley. Si a ello añadimos que la Ley en los modernos sistemas jurídicos es la expresión de la voluntad democrática, podemos concluir que el proceso contencioso-administrativo es una de las máximas expresiones del principio democrático, ya que supone que la Ley, producto de la voluntad popular, es la pauta de comportamiento de las Administraciones Públicas en sus actuaciones, y que el Poder Judicial como poder independiente y basado exclusivamente en la aplicación de la Ley, vigila el cumplimiento de esta pauta.

No queremos eludir el problema varias veces señalado de la difícil delimitación de los contornos entre lo jurídico y lo político, y así es cierto

⁶ En esta línea citaremos las sentencias del Tribunal Constitucional 353/1993 y 34/1995. El Tribunal Supremo en su sentencia de 6 de junio de 2013 señala que “Esa jurisprudencia, procedente de este Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, está caracterizada por el permanente esfuerzo de ampliar al máximo y perfeccionar el control jurisdiccional previsto constitucionalmente frente a toda actuación administrativa (artículo 106.1 CE), y sus líneas maestras e hitos evolutivos se pueden resumir en lo que sigue, tal como se hizo en la sentencia de 26 de febrero de 2013, recurso de casación 2224/2012”.

que los órganos del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, actúan su potestad jurisdiccional en un ámbito en el que se entremezclan intereses de muy diversa procedencia y la mayoría de las veces contrapuestos -quizá el mayor exponente de esta situación sean los litigios interadministrativos, cuando dos o más Administraciones actúan en el proceso en posiciones contrapuestas-. Sin embargo aún cuando está claro que el diseño organizativo de nuestra Constitución establece el contenido de la función jurisdiccional en el ámbito Contencioso-Administrativo, insistiendo en que la gestión de los intereses públicos no puede convertirse en un “gobierno de los Jueces”, y por lo tanto los Jueces no pueden administrar a través de sus sentencias y por medio de ellas adoptar decisiones de gestión, también parece indubitado que no pueden existir inmunidades del poder, y por tanto, la actividad pública debe respetar las decisiones judiciales que ejerciendo sus potestades de control, puedan determinar en un momento dado que la actuación pública infringe la Ley o los principios del ordenamiento jurídico.

La conclusión debe ser clara, el ejercicio de potestades jurisdiccionales y la gestión de los intereses públicos tienen sus propios campos de actuación y las interferencias deben ser limadas hasta su desaparición. No obstante una cuestión debemos destacar, y es que la garantía del control judicial del sometimiento de la actividad pública a la Ley y al Derecho tiene acomodo en nuestro sistema como la menos mala de las posibilidades, dando así prioridad a una combinación entre la actuación de un Poder Ejecutivo sometido a los cambios que la voluntad popular manifiesta a través del ejercicio del derecho de sufragio, y la de un Poder Judicial independiente y sometido únicamente al imperio de la Ley. Sin duda muestra de esta situación es la clara opción del constituyente a favor de un sistema de jurisdicción

contencioso-administrativa concentrada, en manos del Poder Judicial y no un sistema mixto como el que antiguamente imperaba en nuestro ordenamiento jurídico, como era el de jurisdicción retenida incluido en la Ley de Santamaría Paredes.

En efecto, la Constitución española de 1978, partiendo de la cláusula general de los artículos 1, 9 y 103, que tratan del sometimiento general de las Administraciones Públicas al derecho, encomienda a los Tribunales de Justicia el logro de ese control, artículos 106 y 117. Para ello la LOPJ y la propia LJC-A atribuyen a un orden jurisdiccional especializado esa función. El artículo 9.4 de la LOPJ es meridianamente claro cuando establece que los órganos jurisdiccionales de este orden conocerán de las pretensiones que se refieran a las actuaciones de las administraciones públicas sometidas a derecho administrativo, tanto si se trata de actos -incluidas las vías de hecho y la inactividad- como de disposiciones de carácter general⁷. No cabe duda que nos encontramos

⁷ LEGUINA VILLA, JESUS, “*Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 106.1 de la Constitución.*” RAP nº 177, 2008. pág. 231 y ss. En este trabajo se refiere la evolución que ha sufrido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el ámbito de la actuación administrativo impugnables ante los Tribunales, y ello aun partiendo de que el concepto de actuación administrativo es una cuestión de legalidad ordinaria. La evolución ha ido, fundamentalmente, incorporando “la inactividad, las omisiones y los actos tácitos o presuntos producidos por silencio administrativo”.

Más tarde tendremos ocasión de detenernos en algunas disfunciones que al respecto ha introducido la Ley 3/2011, de 10 de Octubre, de la Jurisdicción Social.

Sobre la inactividad puede verse SUAY RINCÓN, JOSÉ. “*Objeto del recurso contencioso-administrativo: en particular el caso de la inactividad administrativa.*” Justicia administrativa, Nº. 49, 2010, pág. 7 y ss.

ante una jurisdicción plena⁸.

Pero como ya hemos adelantado más atrás, y aun el estudio introductorio que precede, nuestra intención es abordar un análisis en profundidad de la planta judicial de este orden jurisdiccional y de las competencias de los órganos judiciales que la componen, especialmente, en el ámbito de los territorios judiciales que se corresponden con la estructura de las CC.AA. de carácter uniprovincial

⁸ GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“La formación y desarrollo en Europa de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y definitiva”*. RAP nº 179. 2009. pág. 143 y ss.

3.- LA ORGANIZACIÓN DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. LA CREACION DE LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

3.1.- La planta del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo. Cuestiones generales.

Cuando analizamos un sistema judicial, aunque solo nos fijemos en una parte del mismo, es necesario diseccionar su organización⁹ no solo desde el punto de vista descriptivo de los distintos órganos judiciales que lo componen y de su naturaleza jurídica, sino también analizando las relaciones entre ellos, especialmente las normas regulan las mismas, que fundamentalmente son las que establecen las competencias de unos y de otros dentro de esa organización conjunta y unitaria, que además debe responder a unos criterios de racionalidad y eficacia, y por supuesto también, al respeto a las normas orgánicas y constitucionales que presiden el sistema.

Son muchas las circunstancias que pueden influir en el diseño de la planta¹⁰ de un sistema judicial, pero sin duda alguna el objetivo ha de

⁹ Con carácter general sobre esta cuestión puede verse SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “*Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo*”. Editorial BOSCH, 2002, pág. 139 y ss.

¹⁰ Sobre esta cuestión y con carácter general se puede ver BOCANEGRA SIERRA, RAUL, “*Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados)*”. RAP nº 161, 2003, pág. 15 y

ser la adecuada satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, abordando una organización racional que permita una carga de trabajo también razonable para los órganos judiciales la componen. La proximidad geográfica del órgano judicial al justiciable también debe ser considerada en la medida de su influencia en ese derecho a la tutela judicial efectiva. Ya por último, la organización jerárquica entre órganos judiciales permitirá una adecuada implantación de un sistema de recursos que garantice la seguridad jurídica y la previsibilidad de las decisiones judiciales. Una de las principales críticas que se hace de nuestro sistema jurídico es su falta de previsibilidad y la consiguiente afección al principio de seguridad jurídica, constitucionalmente previsto en el artículo 9.3 y que está relacionado íntimamente con el principio de igualdad en la medida en la que esa previsión de resultado en la sentencia debe ser deudora de una igualdad en la aplicación de la norma a supuestos de hecho iguales o similares.

Si nos referimos a la Justicia Administrativa habrá otros elementos a tener en consideración, habida cuenta de que el objeto de la actividad jurisdiccional es el control de la actuación de las Administraciones Públicas. De ahí que la organización administrativa sea un elemento de especial importancia al evaluar el diseño de la planta judicial. Desde luego que una organización administrativa compleja, como es el caso de la española, condiciona de forma determinante la labor.

ss. Entre otras cosas, pero a nuestro juicio de forma destacada, se plantea que el sistema diseñado por la Ley 29/1998 es un no-modelo, en la medida en la que no existe racionalidad ni sostenimiento en principios aceptados de forma general. Al contrario, el modelo no sigue ningún sistema existente en el derecho comparado de nuestro entorno y responde a una evolución propia.

3.2.- Antecedentes históricos y sistemas imperantes en nuestro entorno. Algunos apuntes sobre el derecho comparado.

Como es sabido, y además ya se ha dicho en este trabajo, nuestro sistema de Justicia Administrativa se inicia, como tal sistema concentrado y con características propias, en la LJC-A de 1956. Previamente nuestro sistema de control externo se basaba en la atribución de aquel a unos órganos mixtos, la denominada jurisdicción retenida. Efectivamente, tanto el Estatuto Real de Bayona como la Constitución de 1812 otorgan al Consejo de Estado la función de control de la actividad administrativa. No es hasta las Leyes de 2 de Abril y 16 de Septiembre de 1945 cuando se crea propiamente una jurisdicción contencioso-administrativa de carácter retenido, siguiendo el modelo francés, siendo el Consejo Real el que ejercía el control que en su caso era confirmado por el Consejo de Ministros. El sistema se modifica en el bienio progresista¹¹, que crea un Tribunal de lo Contencioso a nivel nacional y atribuye a las Diputaciones Provinciales las funciones en el ámbito periférico. Ya la Ley Orgánica del Poder de Judicial de 1878 apuesta por un sistema judicializado encuadrando la jurisdicción en el Tribunal Supremo.¹²

¹¹ Como es sabido, bienio progresista es el nombre con el que se conoce el breve período de la Historia de España transcurrido entre julio de 1854 y julio de 1856.

¹² Sobre este tema y más detalladamente FERNANDEZ TORRES, JUAN RAMON. *“La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (1845-1968)”*. CIVITAS, 1998 y del mismo autor, *“Historia legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (1845-1968)”*. IUSTEL, Madrid 2007. También ARANGUREN PEREZ, IGNACIO Y GONZALEZ RIVAS, JUAN JOSE, *“Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1999, de 13 de*

Pero volviendo a la Ley de 1956, allí, y con los condicionantes sociológicos y sobre todos políticos que rodeaban ese nacimiento, la planta se limitaba a las Salas de Tribunal Supremo¹³ y de las extintas Audiencias Territoriales. Se seguía un modelo basado en la atribución al Tribunal Supremo del control de las actuaciones administrativas emanadas de la Administración Central del Estado, y a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las entonces Audiencias Territoriales, los asuntos emanados de la Administración Local y de la Administración Periférica del Estado. El propio Tribunal Supremo conocía del denominado recurso de apelación que cabía interponer frente a las sentencias de las Salas territoriales.

Esta organización concentraba en muy pocos escalones la función de control judicial. A nuestro juicio, ello generaba, por un lado, saturación de las instancias que soportaban en esas dos líneas toda la carga competencial, y de otro un deficiente sistema de unificación de doctrina, ya que el recurso de apelación estaba limitado de manera importante por la materia y por la cuantía.

Julio". Segunda edición. THOMPSON-ARANZADI, Madrid 2008. Págs. 72 y ss. MARTIN REBOLLO, LUIS, "Introducción sobre el control de la Administración". THOMPSON-ARANZADI. Vigésima edición. 2014, pág. 1297 y ss. GONZALEZ PEREZ, JESUS, "*Evolución de la legislación contencioso-administrativa*". RAP nº 150, 1999.

¹³ Recordemos que llegó a haber tres Salas en el Tribunal Supremo, la Tercera, la Cuarta y la Quinta, que conocían de la materia contencioso-administrativa.

El siguiente paso en esta evolución vino de la mano de la Ley de 17 de marzo de 1973, que atribuyó a las Salas territoriales el conocimiento de los asuntos emanados de la Administración Central del Estado cuando procediera de órganos de nivel orgánico inferior a Ministro y en materia de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa¹⁴.

A esta reforma le sucedió el Real Decreto-Ley 1/1977, 4 de enero, por el que se creó la Audiencia Nacional, y que supuso una suerte de fuero especial para las actuaciones emanadas de los Ministros. Como veremos esta previsión sigue vigente en lo esencial, con la adición de ser también fuero para la actividad administrativa emanada de las Secretarías de Estado.

La posterior Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, y la Ley 10/1992, de 30 de abril, de medidas urgentes de reforma procesal, no supusieron alteración efectiva de la planta, aunque sí incidencia en el régimen de atribución de competencias¹⁵.

¹⁴ Como recuerda BOCANEGRA SIERRA, RAUL, "Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados". RAP nº 161, 2003, pág. 15 y ss., el proyecto inicial que dio lugar a esa Ley de 1973 era más ambicioso, siempre con el propósito de aminorar la carga competencial del Tribunal Supremo. Considera este autor que a partir de esta reforma el sistema entra en barrena, sucediéndose las reformas sin racionalidad y sin afán de dar solución a los problemas de planta existentes.

¹⁵ En efecto, la LOPJ preveía la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, lo que tardó en llegar ni más ni menos que 18 años. La reforma de 1992 sí que convertía a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los ya Tribunales Superiores de Justicia, en los órganos judiciales máximos interpretes del derecho

El siguiente paso lo ha dado ya la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, actualmente vigente.

Por lo que se refiere a los modelos del derecho comparado nos referiremos brevemente a francés, italiano y alemán, siempre teniendo en cuenta las características propias de sus sistemas constitucionales, especialmente en lo referente al modelo judicial y a la organización administrativa existente en cada uno de ellos.

En Francia existen tres grados o peldaños en la organización de la justicia administrativa¹⁶. En la cúspide se encuentra el *Conseil d'État*, con competencias casacionales en relación con las sentencias dictadas por los órganos que le siguen en la organización de la planta y también un importante número de competencias en relación a la primera

autonómico, creando la Ley de 1992 el recurso de casación ante lo que era ya la única Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la Sala Tercera.

¹⁶ Sobre esta cuestión puede verse, BOCANEGRA SIERRA, RAUL, "Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados". RAP nº 161, 2003, pág. 15 y ss. y DE LA SIERRA, SUSANA, "En busca del tiempo perdido. Breves apuntes sobre la reciente reforma de la justicia administrativa en Francia". REDA nº 116, 2002, pág. 557 y ss. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, "Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (La Ley de 1995 y las nuevas formas del contencioso francés)". REDA nº 91, págs. 385 y ss. GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO "La crisis del contencioso-administrativo francés, el fin de un paradigma." En el libro "Hacia una nueva justicia administrativa". CIVITAS. Madrid 1989, págs. 71 y ss.

instancia del contencioso-administrativo francés. Precisamente esa carga competencial del *Conseil d'État* provocó una reforma en 1953 del sistema, creando los *Tribunaux administratifs*, que sustituyeron a los viejos Consejos de Prefectura, dándoles una nueva carga competencial en relación a la primera instancia para tratar así de paliar la pendencia existente en el *Conseil d'État*. Tenemos por tanto los grados superior e inferior de la escala, que se completa con las *Cours administratives d'appel* creadas en 1987 como órganos nuevos de la planta que tienen como principal función la resolución de los recursos de apelación que se pudieren interponer contra las sentencias de los *Tribunaux administratifs*.

Es importante destacar como el Código de la Justicia Administrativa -*Ordonnance n°200-387*- relativa a la parte legislativa del Código de justicia administrativa y sus decretos de desarrollo-¹⁷ establece la regla general de la colegialidad en el ámbito de los Tribunales administrativos que también prevé la posibilidad de que las mismas funcionen unipersonalmente, delegando la resolución de un asunto en el Presidente o en uno de los Jueces que lo compongan. En todo caso si el Juez delegado entiende que la complejidad del asunto exige su resolución por el órgano colegiado, podrá devolver el asunto a su conocimiento.

¹⁷ Se trata de una compilación de leyes y reglamentos vigentes. Sobre esta fórmula véase GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, “*Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*”. CIVITAS. Madrid 1999, pág. 59 y ss. También DE LA SIERRA, SUSANA, “*En busca del tiempo perdido. Breves apuntes sobre la reciente reforma de la justicia administrativa en Francia*”. REDA n° 116, 2002, pág. 557 y ss.

El *Conseil d'État* responde a una naturaleza dual, como órgano consultivo y de resolución de recursos, siendo así que su organización se acomoda en el tiempo a las necesidades de cada momento. La competencia de este Consejo en primera instancia descansa fundamentalmente en relación con actos de contenido normativo y actuaciones de órganos colegiados con competencia en todo el territorio nacional, actuaciones de órganos independientes, etc.

Por su parte las *Cours administratives d'appel* están presididas por un Consejero de Estado y funcionan en Pleno y en Salas.

En relación con sistema italiano¹⁸, este se configura en una doble instancia constituida por los Tribunales Administrativos Regionales, que en 1971 sustituyeron a las antiguas Juntas Provinciales Administrativas y el *Consiglio di Stato*. El sistema pivota sobre una doble instancia sin vía casacional y, al igual que el francés, en la colegialidad de los órganos, sin que en ningún caso el *Consiglio di Stato* conozca de asuntos en primera y única instancia, por lo que todos los asuntos, sea cual sea la materia sobre la que versen y la autoridad de la que emanen, son

¹⁸ Sobre la planta del contencioso italiano L.MAZZAROLLI y otros (a cura di) *Diritto Amministrativo*, 2 Volúmenes, Monduzzi, Bologna, 2001, pág. 1880 (a cargo de V. Domenichelli). M.NIGRO *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1994 (4ª edición revisada tras el fallecimiento del autor, pág. 51 y ss. BOCANEGRA SIERRA, RAUL, "Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados)". RAP nº 161, 2003, pág. 15 y ss. GIANNINI, MASSIMO SEVERO, "La giustizia amministrativa". Roma, Jandi Sapi, 1969. Del mismo autor, "Discorso generale sulla giustizia amministrativa". Rivista di diritto processuale, 1963, páginas 522 y siguientes, y 1964, páginas 12 y siguientes y 217 y siguientes.

atribuidos a un Tribunal Regional, incluidos los precedentes del Gobierno de la República.¹⁹

El *Consiglio di Stato* funciona como órgano consultivo y jurisdiccional, siendo las secciones jurisdiccionales tres, que también pueden funcionar en pleno. Los Tribunales Regionales se dividen en secciones compuestas por un Presidente y dos Magistrados.

El sistema alemán²⁰ está condicionado por el ámbito de la jurisdicción, ya que junto con los órganos civiles y penales, existe la laboral y tres de derecho público, la estrictamente administrativa, la tributaria y la que conoce de las controversias relacionadas con el sistema de seguridad social. Esta circunstancia no está ausente de críticas y de intentos de unificación de las jurisdicciones de derecho público.

Centrándonos en el ámbito estrictamente administrativo existen tres niveles, asimilados a triple sistema español en relación al derecho civil y mercantil. Los dos primeros escalones dependen de los *Landers* y se integran en su Poder Judicial, mientras que el superior es federal. El órgano de primera instancia se denomina *Verwaltungsgerichte* y conoce

¹⁹ La Ley 2005/2000, de 21 de julio, de disposiciones en materia de Justicia Administrativa, aun suponiendo una reforma del sistema justicia administrativa, no afecta a la planta.

²⁰ BOCANEGRA SIERRA, RAUL, "Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados)". RAP nº 161, 2003, pág. 15 y ss.

sin límite de materias ni competencia del órgano administrativo autor del acto, de todo tipo de recursos, incluidas las impugnaciones indirectas de disposiciones de carácter general, toda vez que el sistema alemán restringe el recurso directo. Su composición es colegiada, tal y como hemos visto ocurre en Francia e Italia, formada de Jueces profesionales y jurados cuando este previsto el enjuiciamiento mediante vista oral. Se prevé la posibilidad de delegar en uno de los Jueces la resolución de ciertos recursos por razón de su entidad y dificultad técnica. En todo caso será la legislación del *Lander* la que regule la designación y estatuto de los Jueces.

El segundo escalón, también del *Lander*, lo componen los *Oberverwaltungsgericht*, que tienen competencia fundamentalmente de apelación frente a las resoluciones de los órganos de instancia, si bien también conocen de algunas cuestiones por razón de la materia como es el caso de la prohibición del derecho de manifestación, autorización y modificación y ampliación de ciertas obras públicas. Su composición es también colegiada, aunque también pueden incorporarse jurados.

El último escalón, el federal, lo compone el *Bundesverwaltungsgericht*, órgano supremo, que conoce del recurso de casación, y determinados conflictos entre la federación y el los *Landers*, pero no de actos emanados de órgano administrativo aforado alguno.

Parece que los sistemas de control externo de la actividad administrativa de los países de nuestro entorno apuestan por un sistema de colegialidad en el diseño de los órganos que componen la planta

aunque con posibilidad de funcionamiento en forma de órganos unipersonales.

5.3.- La planta judicial del orden contencioso-administrativo establecida por la legislación orgánica española.

Como ya señalamos más atrás, nuestro objetivo es analizar el régimen de atribución competencial de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y para ello es necesario estudiar previamente la planta de este orden jurisdiccional. Dentro de este apartado nos ocuparemos de exponer los órganos que componen la planta del orden jurisdiccional contencioso-administrativo teniendo en cuenta los cambios decisivos que en este aspecto han sido introducidos por la Ley 29/1998, y más en concreto por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que acompañaba a la nueva LJC-A²¹. En efecto, la planta judicial había sido fijada por la Ley Orgánica 6/1985, de 2 de agosto, que en su artículo 26, al establecer la lista cerrada de las diferentes modalidades de Juzgados y Tribunales y atribuir la potestad jurisdiccional a los Juzgados, instaura la previsión de que todos los Órdenes Jurisdiccionales tengan sus respectivos Juzgados, señalando por tanto que junto con los Juzgados de Primera

²¹ Como es sabido solo por mediante norma con rango de Ley Orgánica se puede modificar una Ley Orgánica cual es la Ley Orgánica del Poder Judicial -así lo ha reafirmando reiterado jurisprudencia del Tribunal Constitucional, 15/1981, de 13 de febrero o la 76/1983, de 15 de agosto, que señalan que la materia orgánica debe regularse por Ley Orgánica y que por tanto, tal y como establece la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/1998, solo pueden establecerse o reformarse normas orgánicas mediante disposiciones de otra Ley Orgánica- De igual modo hemos de destacar como el artículo 122 de la Constitución reserva la regulación de la constitución y funcionamiento de Juzgados y Tribunales a una norma con rango de Ley Orgánica.

Instancia, Instrucción y de lo Social, existirían Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, determinando el artículo 91 sus competencias²² .

Esta previsión de legislador permaneció inalterable, y lo que es peor, ajena a la realidad de la planta judicial hasta que se dictó la ya citada Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, que dando nueva dicción al artículo 90 de la LOPJ, dio carta de naturaleza a estos órganos unipersonales de nueva planta a los que se añadió una nueva modalidad, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, que como tal se prevén en ese artículo 90 de la LOPJ, al que se añade un nuevo párrafo cuarto que diseña estos Juzgados Centrales como aquellos que con sede en la villa de Madrid y jurisdicción en toda España, se encargaran del control de legalidad de las actuaciones administrativas emanadas de Autoridades, Organismos, órganos y Entidades Públicas con competencia en todo el territorio nacional²³ .

Así pues el diseño de la planta judicial del Orden Contencioso-Administrativo y que como tal se recoge en la Ley Orgánica del Poder Judicial se compone de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, la Sala de lo

²² Ciertamente este precepto dejaba prácticamente en el aire el contenido concreto y los límites de la potestad jurisdiccional que iban a ejercer esta clase de órganos jurisdiccionales.

²³ Ha de destacarse como la atribución de competencias a los diferentes órganos judiciales de nueva planta se reserva a norma con rango de ley ordinaria, pues dicha atribución competencial no precisa de norma con rango de Ley.

Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y las Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo²⁴.

La Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y los diferentes Decretos de creación de los nuevos órganos judiciales supusieron el definitivo vuelco a la situación anterior que se había prolongado durante varios decenios a través de la vieja Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 en donde la planta, como ya hemos dicho más atrás, había estado fundada en solo dos tipos de órganos judiciales, a saber, las Salas de lo Contencioso-Administrativo del las Audiencias Territoriales y las Salas Tercera, Cuarta y Quinta, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo²⁵.

²⁴ Así se prevé también en el artículo 6 de la LJC-A.

²⁵ Como ya hemos indicado por Real Decreto-Ley de 1977 se creó la Audiencia Nacional y se incorporo a la misma una Sala de lo Contencioso-Administrativo, que luego fue ratificada en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no sin grandes críticas que se plasmaron en diferentes enmiendas presentadas en el trámite parlamentario tendentes a suprimir lo que se entendía era un órgano de carácter excepcional, sobre todo por lo que se refería a sus competencias en el orden penal - delitos de terrorismo, gran delincuencia etc.- La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 también suprimió las viejas Audiencias Territoriales, creando, de conformidad con lo previsto en el artículo 152 de la Constitución, los Tribunales Superiores de Justicia, que culminaría la organización judicial de las Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Supremo, que precisamente se pusieron en marcha simultáneamente en todas ellas en mayo de 1989, hace ya más de 25 años, y dentro de las que se encajaron las viejas Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales.

3.4.- Planta judicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y organización administrativa en España.

Sin duda la situación en la que se diseñó la actual planta judicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo era enormemente novedosa y pretendía claramente adaptar la organización de la misma al modelo de organización territorial del Estado²⁶, profundamente modificado por la Constitución²⁷.

En esta línea y como ya decíamos más atrás, el orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, como encargado de hacer efectivo el mandato contenido en el artículo 106 de la Constitución en relación con el control de la legalidad de la actuación administrativa y del sometimiento de esta a los fines que la justifican, debe contar con una organización ágil y efectiva, y ciertamente capaz de adaptar su actuación a las diferentes tipologías que adoptan las Administraciones Públicas, así como la propia organización que a su vez tienen éstas. Así se intenta diseñar una planta judicial que comenzando desde la base, establezca un primer escalón compuesto por los Juzgados de los Contencioso-Administrativo que, con un ámbito competencial desde el punto de vista territorial asimilable a la provincia, sea el que se encargue del control de

²⁶ Sobre esta cuestión de la organización territorial del Estado y su evolución véase CLAVERO AREVALO, MANUEL FRANCISCO, *“La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000”*. RAP nº 150, 1999 pág. 33 y ss.

²⁷ Sobre la organización de las Administraciones Públicas en España y su relación con la organización judicial, puede verse SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002, pág. 139 y ss.

las Administraciones Públicas locales, -Municipios, Provincias y otros entes locales-, las organizaciones periféricas del Estado y de las CC.AA. en la demarcación territorial provincial y con carácter residual otras tipologías administrativas de carácter fundamentalmente no territorial.

Por su parte se liga la actividad jurisdiccional de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia a las actuaciones administrativas de los órganos centrales de las CC.AA., sobre todo de los respectivos Consejos de Gobierno.

Se reserva a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo la actividad administrativa de los organismos y entes públicos de carácter nacional, con competencia en toda España.

Para la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se reserva el control de legalidad de la actuación administrativa de los órganos administrativos de la Administración Central del Estado, especialmente la emanada de Ministros y Secretarios de Estado.

Finalmente el Tribunal Supremo como órgano que culmina la organización judicial a todos los niveles²⁸, y sin perjuicio de su naturaleza

²⁸ XIOL RIOS, JUAN ANTONIO, *“La posición constitucional del Tribunal Supremo”*. Obra colectiva “El Tribunal Supremo en el ordenamiento constitucional: Jornadas en conmemoración del XXV Aniversario de la Constitución de 1978. Tribunal Supremo, Madrid 2004, CGPJ. pág. 114 y ss., incide en el papel de unificador de doctrina jurisprudencial que le corresponde al Tribunal Constitucional. El principio de igualdad y de previsibilidad de las resoluciones judiciales exigen que esa función de

como órgano judicial encargado de la unificación de doctrina, entenderá en primera instancia de actuaciones materialmente administrativas emanadas de los altos órganos de nación y de los diversos órganos constitucionales, además de los precedentes del Consejo de Ministros.

3.5.- Un hito en la organización de la planta judicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La creación de órganos judiciales unipersonales en el orden contencioso-administrativo. Análisis crítico de la reforma.

La opción por la unipersonalidad o la colegiación en los órganos judiciales ha sido una cuestión siempre latente en nuestra realidad procesal. Tradicionalmente, se optó por la unipersonalidad en los primeros escalones de la organización judicial, mientras que la colegiación siempre fue propia de las sucesivas instancias de apelación o casación, o de enjuiciamiento en el ámbito penal. La lógica de esta arquitectura se funda en que la unipersonalidad ciertamente facilita la agilidad en el funcionamiento del órgano, sobre todo en la toma de decisiones, que no precisa del concurso de más de un Juez o Magistrado. También es motivo para justificar esa colegiación la necesidad de dotar a esas decisiones en vía de apelación y casación de una mayor solvencia y certeza, lo que sin duda propicia la decisión colegiada.

unificación se Incluso se aboga por que el principio del “*certiorari*” se imponga sobre la fijación de cuantía como uno de los parámetros de determinación de ese acceso a la casación.

En esta misma línea GOMEZ-FERRER RINCON, RAFAEL. “*Recurso de casación y unificación de doctrina*”. RAP nº 174. 2007, pág. 599 y ss.

Sin embargo la evolución de las cosas no ha sido necesariamente esa. Por lo pronto en la jurisdicción penal, además del tradicional enjuiciamiento unipersonal de las faltas y determinados delitos menos graves, la creación en 1989 de los Juzgados de lo Penal consolidó unos órganos de corte unipersonal que asumen la mayoría de la carga del enjuiciamiento de la jurisdicción penal. Incluso en las Audiencias Provinciales se posibilita el despacho de determinados recursos de apelación en materia civil y penal de forma unipersonal entre los componentes de la Audiencia, y así se prevé en el artículo 82.2 de la LOPJ.²⁹

Tampoco debemos olvidar la idea que de una modificación de la organización judicial española, sobre todo en la primera instancia, que no solo defiende superar la demarcación territorial del tradicional partido judicial, sino buscar la colegiación, al menos en el aspecto funcional, para que sean varios Jueces, los que componiendo un tribunal de instancia conozcan, colegiada o unipersonalmente, de los asuntos de un territorio provincial o un ámbito territorial que agrupe a varias demarcaciones de Partidos Judiciales. Este es precisamente uno de los contenidos del anteproyecto de LOPJ que se ha redactado en la X Legislatura y aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 2014.

No vamos en este trabajo a centrarnos excesivamente en cuestiones por todos conocidas y ampliamente consideradas desde muy diversas

²⁹ El artículo 737 de la LEC de 1881, en la redacción dada por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de medidas urgentes de reforma procesal, ya previa esa posibilidad, que sin embargo fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 254/1994, de 21 de septiembre, por razón de que la determinación de la composición de los órganos judiciales está reservada a la Ley Orgánica, condición que no tenía la citada Ley 10/1992.

perspectivas, en torno a la idoneidad y oportunidad de la creación de órganos judiciales unipersonales en el orden Contencioso-Administrativo³⁰. A la multitud de opiniones y críticas, unas veces unánimes y las otras encontradas, no vamos a unirnos en este momento. Simplemente entendemos necesario realizar dos precisiones, a saber, de un lado que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son una realidad, y de otro, que el diseño competencial sigue repartiendo la primera instancia de este orden Jurisdiccional entre los Juzgados y las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia – con independencia de los asuntos de los que en primera instancia conoce la Audiencia Nacional y el propio Tribunal Supremo-.

³⁰ Esta polémica cuestión dio lugar a numerosos trabajos sobre la idoneidad o no de los órganos unipersonales como base de la organización de la Justicia Administrativa en España. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, “*Sobre la situación de la justicia administrativa y sobre su reforma (réquiem por un proyecto de ley)*”. Otrosí, diciembre 1995, Colegio de Abogados de Madrid. LEGUINA VILLA, JESÚS, SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL y ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS “*¿Parón en la reforma de la justicia administrativa?*”. Otrosí marzo-abril 10996, Colegio de Abogados de Madrid. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, “*Sobre la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa (una réplica)*”. Otrosí, junio 1996, Colegio de Abogados de Madrid. SANCHEZ MORON, MIGUEL, en su trabajo “*Sobre la situación de la Justicia Administrativa en los albores del siglo XXI*”. RAP, nº 154, 2001, pág. 304 y ss. También refiere el problema NIETO MARTIN, FERNANDO, en “*Asimetría, por entes administrativos, del reparto competencial entre Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que diseña la LJC-A de 1998*”. RAP nº158. 2002, pág. 383 y ss. REDA nº 116, 2002, pág. 557 y ss. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, Comentarios a la LJC-A, REDA nº 100, 1998, pág. 981 y ss.

Seminario de la Magdalena 1996 conclusiones del Seminario de la Magdalena sobre la reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. RAP, nº141, pág. 429 y ss. Madrid.

Citaremos también como ejemplo los muy variados y distintos trabajos que se contienen en el nº especial XV de la Revista del Poder Judicial, con el título general de la “*La reforma del Proceso Contencioso-Administrativo*”, Madrid 1990.

En esta sucinta referencia al problema y a su tratamiento doctrinal entendemos necesario señalar que desde que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 recogió la instauración de órganos judiciales unipersonales como órganos de la primera instancia jurisdiccional contencioso-administrativa, las críticas comenzaron a producirse. La doctrina más autorizada, como ya hemos mencionado, así lo empezó a manifestar, y a medida que empezaron a tramitarse los proyectos de LJC-A de 1995, en su momento caducado por la disolución anticipada de las Cortes Generales, y posteriormente el de 1997, que fue el que dio lugar a la LJC-A de 1998, y se veía por tanto más cercana y efectiva la existencia de esta tipología de órganos judiciales, las críticas arreciaron en sectores doctrinales y de la Carrera Judicial. Solo desde el propio Gobierno autor del proyecto de Ley que se había enviado a las Cortes Generales, se defendía la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

La Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 se refiere a esta cuestión reflejando la disputa existente entre los partidarios y detractores de estos órganos judiciales³¹, y tratando de justificar su opción por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Como decíamos, la evidencia es que estos órganos judiciales llevan algunos años de funcionamiento y la pendencia, aun ciertamente muy mermada, no acaba de ser neutralizada enteramente, y lo que es en cierto modo preocupante, existe una gran disparidad en el ritmo de funcionamiento de estos órganos judiciales entre las diferentes partes

³¹ Apartado III.

del territorio, a la vez que podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que existen Administraciones Públicas, o mejor dicho, ámbitos sectoriales de la actividad administrativa cuya fiscalización jurisdiccional es mucho más lenta y por tanto menos eficaz que otros ámbitos. Trataremos de explicar esta afirmación más adelante.

El resultado final de la reforma de la Planta iniciada en 1985 y finalizada en 1998 es la introducción de los Juzgados unipersonales pero sin permitir que estos sean la auténtica base de la pirámide organizativa de la Planta del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, ya que el legislador ha sido absolutamente cicatero en el momento de diseñar su régimen competencial, mermando incluso la ya de por sí escasa carga competencial que el proyecto del Gobierno les atribuía en el trámite parlamentario, cuestión ésta a la que más tarde nos referiremos con mayor precisión. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia siguen siendo las que recogen la banda más amplia de competencias, no solo por razón de las distintas cuestiones que directamente se les atribuyen a través de las previsiones de los distintos apartados del artículo 10, sino de la trascendente cláusula residual que se contiene en el artículo 10.1.m). La Exposición de Motivos de la LJC-A se refiere a esta cuestión cuando manifiesta que la Ley ha optado por diseñar un régimen competencial para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de “carácter tasado y basado en cuestiones de carácter uniforme y de menor trascendencia económica y social” -el ya citado Apartado III-, lo que no se siempre se corresponde con menor dificultad técnica.

Sin embargo llama la atención que las cautelas del legislador en torno al régimen de competencias de los Juzgados de lo Contencioso-

Administrativo, la mayoría de los asuntos que se atribuyen al conocimiento de estos órganos judiciales lo sean en única instancia, y ello porque el límite del recurso de apelación se establecía inicialmente en 18.000 €, por el artículo 81 de la Ley, elevándose a 30.000 € por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal³² hoy vigente, cuando es así que el mayor porcentaje de asuntos de los que conocen los Juzgados no alcanzan nunca esa cuantía, ya que el criterio de la cuantía económica escasa, es confesado, como acabamos de señalar, por el propio legislador en la Exposición de Motivos, como parámetro para determinar las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Así pues, por un lado los Juzgados no asumen el grueso de la función jurisdiccional en la primera instancia de este orden Jurisdiccional que sigue atribuido a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, por el otro, de forma a nuestro juicio contradictoria, los asuntos de los que conocen, los resuelven en única instancia habida cuenta del elevado techo en el que se fija el recurso de apelación.

La discusión en torno al más adecuado diseño de la Planta judicial de este orden jurisdiccional, se había centrado en la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o el aumento de los efectivos de las actuales Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. La función encomendada por el

³² Piénsese que en el proceso civil nunca existía un mínimo de “*suma gravaminis*” para acudir a la segunda instancia, y solo a través de la citada Ley 37/2011 se modifica la LEC, artículo 477.2, para establecer el umbral de los 3.000 €.

artículo 106 de la Constitución a los órganos judiciales del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo se centra en una actividad con un alto componente técnico, habida cuenta de la adicional carga de complejidad que supone la aplicación e interpretación de un derecho excesivamente técnico y cambiante como son el derecho administrativo y el tributario, lo que dificulta el ejercicio de la función jurisdiccional en el orden contencioso-administrativo. Además de esta dificultad, las implicaciones de carácter político o de oportunidad que acompañan necesariamente a la actividad administrativa, redoblaban la exigencia de que los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo tuvieran carácter colegiado, buscando así una mayor precisión técnica claramente derivada de la adopción de una voluntad colegiada.

Sin duda los Juzgados no favorecían en forma alguna estos objetivos, antes al contrario, se instalaban en una posición opuesta.

La postura intermedia situaba la primera instancia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en órganos de carácter colegiado, que podrían encuadrarse perfectamente en el ámbito organizativo de las Audiencias Provinciales, con una "*cognitio*" plena, es decir, para todo tipo de materias, ámbitos sectoriales y cualquiera que fuera la Administración Pública o el órgano de ésta del que emanara la actividad enjuiciada. Quizás pudiera excluirse la actividad de los órganos que culminaran la organización administrativa de las CC.AA., cuál sería el caso de los Consejos de Gobierno. Debería cerrarse el círculo de la organización de la Justicia Administrativa en este ámbito periférico -a salvo por ahora la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo- estableciendo un generoso recurso de apelación ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, sin

bien siempre teniendo en cuenta que ahora la primera instancia hubiera sido colegiada y por tanto se despejarían muchas cuestiones de las antes apuntadas³³.

Esta planta, asimilada a la organización territorial del Estado, como ya hemos dicho, trata de hacer efectivo el contenido del artículo 24.2 de la Constitución en lo que se refiere al derecho al juez natural y predeterminado por la Ley, de forma tal que el régimen competencial recogido en la LJC-A pueda suponer una igualdad en la aplicación de la Ley, igualdad que se deriva del derecho de todos del ciudadanos a tener los mismos derechos en cualquier lugar del territorio, incluido el derecho a un procedimiento judicial con una duración en el tiempo asimilable, las misma instancias de revisión de una mismo asunto, o que la naturaleza del órgano judicial sea la misma. Sin embargo esto, que es tan sencillo y tal fácil en el orden jurisdiccional civil o en el penal, donde delitos idénticos son instruidos y fallados por órganos de la misma naturaleza, categoría, composición, con las mismas posibilidades de recurso y en la misma frecuencia de tiempo de tramitación, no acontece en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, por razón del sistema competencial diseñado por el legislador de 1998.

Las peculiaridades de la organización administrativa requieren que el control jurisdiccional de su actividad, se organice de forma tal que

³³ BOCANEGRA SIERRA, RAUL, "Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados". RAP nº 161, 2003, pág. 15 y ss. aboga como una de las alternativas por la actuación de Magistrados delegados de otros órganos colegiados, para actuar en esa primera instancia y en relación con determinados, asuntos, siguiendo así las pautas de los sistemas italiano, francés y alemán, más atrás expuestos en este trabajo.

impida cualquier alteración del sistema competencial de control jurisdiccional, sin que por tanto las potestades de autoorganización administrativa puedan otorgar posibilidades aquellas eventuales alteraciones. Además de las diferentes técnicas de organización, delegación y avocación de funciones, relaciones interadministrativas, etc., la potestad legislativa de algunas de esas organizaciones administrativas, o mejor dicho de las organizaciones que están sustentadas por mayorías parlamentarias en los diferentes órganos legislativos, estatales o autonómicos, agravan si cabe, la existencia de disfunciones en el régimen competencial diseñado por el legislador de la norma procesal.

Es necesario resaltar cómo se han llevado a cabo tres reformas en la LJC-A a través de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre de modificación de la LOPJ, de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de Noviembre, y la Ley 34/2010, de 5 agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, reformas todas ellas en las que se incrementaron notablemente las competencias de los Juzgados, fundamentalmente a través de la reforma de 2003. Así los Juzgados pasaron a ser los órganos judiciales de control de la actividad municipal, a excepción de la actividad reglamentaria municipal, y se aumentaron las competencias en relación a la actividad de las Administraciones autonómicas. Por lo que respecta a la Administración periférica del Estado se les atribuyó toda la actividad sectorial en materia de extranjería. La Ley de 2010 afectó a la atribución de la competencia para

conocer del control de los actos emanados de los recientemente creados Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales.

3.-6.- Una primera conclusión. Análisis de la situación actual.

Dicho lo anterior, consideramos que la aplicación del sistema competencial de la Ley 29/1998 deber seguir una estricta interpretación de la norma escrita en la Ley sin buscar reinterpretaciones no contempladas en la dicción literal de la norma, para intentar lograr un pretendido objetivo de descargar a las Salas frente a los Juzgados. De entrada el legislador cuando redactó la Ley sabía cuáles eran los objetivos, y aún así, nos dio el texto que nos dio. Además la Exposición de Motivos es clara al manifestar que el criterio era dar una lista “*numerus clausus*” de competencias a los Juzgados, confesando expresamente su deseo de que las Salas sigan siendo el basamento organizativo de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dando a aquellos unas competencias concretas y no técnicamente complicadas. Eso quiso conscientemente el legislador. Por último, porque por muchas situaciones contradictorias e ilógicas que el texto legal provoque, la estricta aplicación de la ley, la seguridad jurídica y la igualdad nos llevan necesariamente a esa posición.

A partir de estas premisas, lo cierto es que el legislador, esta vez sí que en contra de una importante e influyente opinión contraria a la introducción de órganos unipersonales en el orden Contencioso-Administrativo³⁴, decidió inclinarse por su creación sin asumir

³⁴ Véase nota 30.

enteramente las consecuencias que de ello debían derivarse necesariamente³⁵.

Nosotros defendemos un diseño distinto, más sencillo y racional y nos estamos refiriendo a la idea ya manifestada más atrás en relación a la necesidad de que se creara una sola primera instancia -con algunas obvias excepciones- y se facilitara, a la vez, una doble instancia en ese orden jurisdiccional especialmente necesitado de ofrecer una unificación de doctrina capaz de encauzar la actividad administrativa de forma homogénea e inequívoca.

Si bien la situación generada por la nueva ley era, a nuestro juicio, perfectamente previsible, en solo escasos meses de vigencia de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las disfunciones provocadas por el diseño de su régimen competencial fueron una realidad cierta. De entrada, podemos afirmar que en cada territorio existió una interpretación particular de lo que son las competencias de los Juzgados y de las Salas, de forma tal, que se puede afirmar que no había una igualdad de trato con relación a las materias que pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo, tramitándose el mismo recurso en unos lugares por los Juzgados y en otros por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, con claras, evidentes y graves consecuencias en orden a aspectos especialmente decisivos como pueden ser la duración

³⁵ SANCHEZ MORON, MIGUEL, en su trabajo *“Sobre la situación de la Justicia Administrativa en los albores del siglo XXI”*. RAP, nº 154, 2001, pág. 304, señala que la experiencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo es positiva en muchos sentidos.

de los procedimientos o las posibilidad de que estos tengan una doble lectura o no a través del recurso de apelación. Entendemos que esto supone una afcción determinante al derecho a la tutela judicial efectiva, así como a la igualdad en la satisfacción de ese derecho, ya que la situación de los ciudadanos en el momento de impetrar la tutela de los tribunales, daría lugar a respuestas distintas en casos similares.

Así pues, los problemas vienen dados no solo porque la existencia de una primera instancia compartida entre Juzgados y Salas provoca una ausencia de doble lectura en muchos casos, sino también que el deficiente y confuso, a nuestro juicio, régimen de reparto competencial, genera precisamente el que ni siquiera la interpretación de esos preceptos competenciales sea uniforme, antes al contrario, es más bien distinta en razón de las diferentes Salas de los Tribunales Superiores de Justicia. Por eso no solo es deseable sino necesario, redoblar los esfuerzos tendentes a que los criterios de distribución competencial que se siguen por estos órganos judiciales se plasmen con claridad y motivación suficiente capaz de clarificar estos aspectos, creando un cuerpo de doctrina jurisprudencial que habilite su exportación del caso resuelto a otros similares que se puedan plantear incluso en ese mismo territorio. Como vamos a ver, un trecho importante del largo camino ya se ha recorrido en este sentido, si bien el deficiente sistema de recursos y las peculiaridades organizativas de cada Administración Pública en cada territorio dificultan los esfuerzos de unificación que el propio sistema facilita.

Otro de los importantes problemas que provoca esta situación es la imposibilidad de diseñar unos sistemas de reparto entre los diferentes órganos unipersonales de la misma población que puedan dar lugar una

jurisprudencia menor uniforme -lo que también acontecía y acontece con las Salas, aunque en ellas la posibilidad de unificación de criterios es mayor en razón de la previsión de decidir en Pleno determinadas cuestiones, artículos 197 y 264 de la LOPJ-. Ciertamente cada Juzgado puede tener un criterio distinto, sin que exista posibilidad de unificación en vía de recurso por razón de la elevada cuantía de la apelación.

De todos modos, lo cierto es que el legislador ha sido absolutamente cicatero con los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo³⁶, y ya sea por sus reservas hacia los órganos unipersonales, o por las causas que fueren, el recorte de competencias a los Juzgados es especialmente claro si observamos la modificación que el artículo 8 del proyecto de ley de JC-A enviado por el Gobierno tuvo en el trámite parlamentario ante el Senado³⁷. Se han atribuido unas competencias a los Juzgados que en absoluto los convierten en la primera instancia de este orden jurisdiccional, ni en la base de la pirámide organizativa de los órganos jurisdiccionales del mismo. Por el contrario, el peso sigue descansando en las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, cuestión esta que se agrava especialmente en algunas CC.AA. de carácter uniprovincial como más tarde veremos.

³⁶ GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ, *“Rasgos generales de del proyecto de nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de competencia judicial”*. La Ley, marzo de 1998, nº 4504 y del mismo autor, *“Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa”*. En los dos trabajos y con varios ejemplos trata de comparar las limitaciones de los Jueces de unipersonales de primera instancia en el orden contencioso-administrativo, en relación con los mismos órganos de otras jurisdicciones, fundamentalmente de la civil.

³⁷ Así puede compararse el texto publicado en el inicio del trámite parlamentario en el Boletín de las Cortes Generales de 17 de junio de 1997, y el texto definitivo publicado en el Boletín Oficial del Estado de 14 de julio de 1998.

Con ello no queremos en absoluto dejar de decir que el número de asuntos que actualmente se tramitan en cada órgano judicial unipersonal de lo Contencioso-Administrativo sea bajo. Este problema de las ratios de trabajo en los órganos judiciales es otro muy distinto y diferente, y afecta tanto a órganos unipersonales como colegiados.

La conclusión es que el diseño competencial no puede calificarse de racional³⁸ cuando se invierten las funciones que lógicamente deberían distribuirse de abajo a arriba, cual acontece en otros órdenes jurisdiccionales, provocando, junto a una ineficaz resolución del problema de la lentitud de la jurisdicción, graves disfunciones en el sistema de unificación de doctrina, que, como ya hemos señalado en otros lugares³⁹, es uno de los principales problemas con los que se enfrenta el servicio público de la Administración de Justicia⁴⁰.

³⁸ En similar sentido HUERTA GARICANO, INES, *“La competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en la LJC-A”*. VV.AA. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid 2000. pág. 143.

³⁹ CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998 de 13 de Julio”*. REDA nº102. Editorial CIVITAS. Madrid 1999. pág. 213 y ss.

⁴⁰ Que el problema de la conflictividad competencial sigue existiendo, se acredita con un solo ejemplo. En el año 2013, en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias se han tramitado más de 140 cuestiones de competencia, fundamentalmente entre Juzgados y

Debe añadirse que las reformas del legislador afectan, en ocasiones, de forma profunda a la eficacia del funcionamiento de los órganos judiciales. Piénsese por ejemplo, que una reforma en la legislación de extranjería, modificando en régimen de estancia de ciudadanos extranjeros en territorio nacional, puede provocar un incremento en masa de la litigiosidad en esa materia, que además afectan a unos órganos determinados, los que tienen competencia en materia de extranjería, y especialmente aquellos ubicados en ciertos ámbitos territoriales con mayor número de ciudadanos extranjeros residentes.

Otro ejemplo claro de cuanto decimos aconteció a raíz de ser dictado el Auto de la Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo de fecha 20 de junio de 2005, que decidió atribuir al orden contencioso-administrativo el conocimiento del acceso y de las vicisitudes de la relación del personal estatutario de los servicios de salud, que hasta entonces venían siendo principalmente conocidas por los órganos judiciales del orden social. Ello supuso un cambio de jurisdicción de miles de asuntos, con las correspondientes consecuencias que ello acarrea para los órganos judiciales afectados, los que pierden la competencia, y los que la reciben. Efectivamente las previsiones de la planta se establecen sobre una potencial carga de trabajo que se ve afectada de forma decisiva cuando se produce una traslación de la jurisdicción cometerte en casos de conflictividad tal alta como es el mencionado. Ello ha llevado en la práctica incluso a reconvertir en

Sala, según datos de la estadística del CGPJ, número de conflictos muy superior al planteado entre órganos de otros órdenes jurisdiccionales.

algunas poblaciones Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en Juzgados de lo Social.

En estas circunstancias, el esquema de reparto de la primera instancia en Juzgados, o si se quiere en órganos judiciales colegiados como Tribunales de instancia, con posibilidad de funcionamiento como órganos unipersonales en según qué clase de asuntos, y una segunda instancia y casación autonómica en las Salas territoriales hubiera sido una respuesta más óptima. Una vez que se opta por la unipersonalidad, la apuesta debió hacerse en toda su plenitud y atribuir también toda la primera instancia a esos órganos unipersonales con excepciones a la regla general por razón del peso institucional del órgano autor de la actuación administrativa litigiosa, Consejo de Gobierno de las CC.AA., órganos autonómicos análogos al Tribunal de Cuentas, Defensor de Pueblo, etc. Esta es una conclusión lógica.

3.7.- Breve “*excursus*” sobre el procedimiento abreviado.

La nueva LJC-A de 1998, junto con la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo vino acompañada de la introducción de un nuevo cauce procesal para ejercer el control judicial de la actividad administrativa, cauce diseñado para su utilización por estos órganos judiciales de nuevo cuño, ya que en las Salas territoriales su aplicabilidad es residual y limitada a los supuestos del artículo 29.2 que sean competencia de éstas.

El éxito del procedimiento abreviado se ha fundado en la superación de posturas burocratizantes y el acierto de encuadrarlo en una moderna concepción procedimental basada en la oralidad, concentración, inmediación y celeridad, que sin merma de las garantías de las partes facilita una resolución eficaz de los litigios, huyendo de intentos de fosilizar el nuevo procedimiento con unos trámites escritos, lentos y precursores de una actuación pasiva y estática de quienes participan en el procedimiento.

En este sentido la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 introdujo un nuevo modelo de procedimiento civil fundamentado en unos principios, que si no opuestos a los de la vieja Ley de 1881, sí que se tratan de fortalecer en algunos casos. En efecto, el modelo de procedimiento civil ahora en vigor busca una mayor eficacia en la actividad procesal a través de la agilización de trámites y del fomento de oralidad e inmediación como instrumento para el logro de aquel objetivo. El procedimiento de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 es un procedimiento que en este sentido trata de asemejarse al procedimiento abreviado contencioso-administrativo o al proceso laboral. Se busca un proceso en el que la oficina judicial deje de ser una oficina de tramitación y de gestión administrativa para convertirla en un instrumento procesal de auxilio a la definitiva resolución de fondo del litigio. El procedimiento del juicio verbal y del ordinario se basa en un inicio por escrito del proceso, seguido de una tramitación oral del resto de los actos procesales, que se celebrarán a presencia judicial en una vista donde las partes intervendrán de forma directa para formular sus alegaciones y practicar las pruebas que propongan y preparen. En definitiva, fomento de la inmediación, oralidad, concentración y preclusión que son precisamente los principios en los que creemos que se fundamenta la LJC-A de 1998, y que como tales, de forma integral, informan el

procedimiento abreviado, respondiendo, en consecuencia a un nuevo modelo procesal fundado en principios similares y que busca también la consecución de unos objetivos también similares.

Las Salas, que siguen siendo órganos de primera instancia, de apelación y de casación autonómica, no pueden seguir desarrollando su función con el procedimiento en primera o única instancia, único reducto del proceso escrito que queda en nuestro derecho procesal y por el conocen las Salas territoriales de los asuntos de su competencia en la primera instancia, casi un 60% del total de su carga de trabajo, cuando es así que el diseño de un órgano colegiado no es el más apropiado para un proceso tan largo y con tantas decisiones interlocutorias. La generalización del procedimiento abreviado tampoco sería la solución, sino la racionalidad en las funciones de estos órganos como Salas de apelación y casación autonómica y solo residualmente de primera instancia. También es necesario dotar a los órganos judiciales de un mecanismo procesal más ágil y eficaz en relación con su función de control de la legalidad de los reglamentos, normas que por su importancia e incidencia en la vida jurídica deben ser objeto de un control judicial más rápido y eficaz⁴¹.

⁴¹ La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado introduce en la LJC-A los artículos 127bis a 127quater que regulan una suerte procedimiento de primera o única instancia más rápido, que podría ser un germen para la modificación procesal que se sugiere. Sobre este procedimiento puede verse PADROS REIG, CARLOS Y MACIAS CASTAÑO, JOSE MARIA, “*Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado*”. RAP nº 194, 2014, pág. 113 y ss.

Una evaluación y examen de la funcionalidad del procedimiento abreviado pasa necesariamente, a nuestro juicio, por situar la piedra angular de su naturaleza jurídica en los principios que rigen el procedimiento. Las circunstancias más atrás expuestas y relacionadas con los problemas de regulación jurídica que presenta el procedimiento abreviado, especialmente motivados por la improvisación con la que esta modalidad procesal fue introducida en el trámite parlamentario de elaboración de la LJC-A, hacen que el estudio y adecuada comprensión de los principios que inspiran el procedimiento abreviado se presenten con una especial y determinante importancia. En efecto, conocida es la función que los principios jurídicos derivados de las instituciones y los principios generales del derecho tienen como elemento integrador del ordenamiento jurídico, y de ahí que estos desempeñen un importante papel en la aplicación práctica del procedimiento abreviado.

Antes de entrar en el pormenorizado análisis de nuestro sistema, haremos una referencia a algunas cuestiones previas y de orden sustantivo.

4.- JURISDICCION Y COMPETENCIA COMO PRESUPUESTOS PROCESALES.

4.1.- Introducción.

El planteamiento de este trabajo exige que nos ocupemos de analizar nuestro sistema de Justicia Administrativa desde la perspectiva de su organización, comenzando por delimitar la competencia de los órganos que la componen. En todo caso, y como hemos anticipado realizaremos una breve referencia a la competencia como concepto procesal y a las clases de competencia como elemento que nos permita familiarizarnos con su naturaleza y consideración en el ámbito de la teoría general del derecho procesal.

Sin duda ese análisis condicionará la concreta visión y regulación que ofrece el derecho procesal contencioso-administrativo al respecto.

Es necesario destacar como el proceso contencioso-administrativo ha sido estudiado, analizado y construido dogmáticamente desde la ciencia del Derecho Administrativo, tanto o más que desde la doctrina procesalista, y ello, quizás, por las peculiaridades y especificidades que tiene su función, el control de la actividad de las Administraciones Públicas, que condiciona los instrumentos procesales, las pretensiones y la propia función de juzgar y ejecutar lo juzgado, propia de toda clase de función jurisdiccional. Se trata, como es conocido de una jurisdicción

plena y revisora⁴². Así lo ha señalado el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones, por todas citamos las sentencias de 21 de mayo de 1977, 16 de junio de 2008, la de 25 de febrero de 2010 o la más reciente de 1 de octubre de 2014.

En efecto, el control judicial se supedita a una actuación administrativa previa, que es revisada por los Tribunales a instancia del recurrente. Esa revisión judicial es plena en la medida en la que aun siendo necesario que la pretensión instada en vía administrativa sea la misma que en la vía judicial, sin embargo los motivos y razonamientos jurídicos pueden ser los mismos u otros distintos. Como señala el propio artículo 56 de la LJC-A, en el escrito de demanda podrán sostenerse cuantos motivos impugnatorios se consideren, hayan sido o no planteados previamente ante la Administración. Este carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa también exige el previo agotamiento de esa vía administrativa, tal y como prevé el artículo 25 de la LJC-A.

La sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012 distingue entre pretensiones, motivos impugnatorios y argumentación jurídica, destacando que se trata de una distinción relevante porque el deber de congruencia exige del juzgador que se pronuncie sobre las

⁴² GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“La formación y desarrollo en Europa de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y definitiva”*. RAP nº 179. 2009. pág. 143 y ss. FERNANDEZ TORRES, JUAN RAMON, *“Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva”*. CIVITAS. Madrid, 1998.

pretensiones y que analice las cuestiones, pero en cambio no sucede lo mismo con los argumentos, que sólo constituyen el discurrir lógico-jurídico de la parte y no imponen al juzgador el deber de responder a través de un discurso propio necesariamente paralelo, bastando con que el suyo sea adecuado y suficiente para resolver las cuestiones y decidir sobre las pretensiones.

4.2.- Jurisdicción y competencia. Concepto y naturaleza jurídica de competencia desde el punto de vista procesal.

Es necesario deslindar los conceptos de jurisdicción y competencia que en ocasiones se confunden⁴³, y para ello podemos partir de una idea arraigada y cierta, a saber, la jurisdicción sería el género y la competencia una especie de ese género. En efecto, la doctrina ha señalado que la competencia es la exacta medida en la que se atribuye la jurisdicción⁴⁴, o también la medida de la jurisdicción⁴⁵.

Por jurisdicción podemos entender, muy condensadamente, la función de juzgar y ejecutar lo juzgado que corresponde exclusivamente a Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes y

⁴³ Las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1988 y la de 8 de julio de 1996, abundan en la diferencia entre ambos conceptos.

⁴⁴ DE LA OLIVA SANTOS Y M.A. FERNÁNDEZ, en *“Derecho Procesal Civil I”* 3ª edición, pág. 304.

⁴⁵ GUASP, JAIME, *“Derecho Procesal Civil”*. 6ª edición, pag.132. CIVITAS, 2003.

sometidos únicamente al imperio de la Ley de acuerdo con las normas de competencia y procedimiento establecidas en la Ley. No cabe duda que esta concepción de la jurisdicción es tributaria de la previsión contenida en el artículo 117 de la Constitución y que se concreta en los artículos 1, 2 y 3 de la LOPJ, pero entendemos que resume los atributos de una función estatal tan importante como la jurisdiccional.

La jurisdicción se concibe como un presupuesto procesal⁴⁶, como elemento clave de la relación jurídico procesal, concepto del que parte Oscar Von Bülow⁴⁷ para referirse al proceso. Sin embargo la consideración de ese presupuesto de forma genérica, que además tiene como atributos la unidad, artículo 3 de la LOPJ, y la indivisibilidad, ya que se tiene o no se tiene, es necesario acudir al concepto de competencia para poder relacionar la teoría con la realidad. Así pues, el concepto de jurisdicción nos permitiría abordar una idea de conjunto en relación a esta importantísima función del Estado y los mecanismos y resortes que garantizan otras muchas ideas afines, tales como la independencia, la separación de poderes, el principio de legalidad, la legitimidad de los poderes que ejercen funciones estatales, etc.

La competencia se liga de esta manera con la jurisdicción como presupuesto de aquella, y como mecanismo de atribución de asuntos a cada órgano judicial de los muchos que componen la estructura del sistema, o por decirlo en términos procesales, la planta judicial. Las

⁴⁶ Por todas la sentencia ya citada del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1988.

⁴⁷ VON BÜLOW, OSKAR, *“La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales”*. ARA Editores. Lima 2008, pág. 34 y ss.

leyes deben concretar la competencia de cada órgano judicial y la forma en que éstos han de ejercer la jurisdicción, estableciendo su jurisdicción. Precisamente el instrumento fundamental para llevar a cabo esa tarea es la fijación de la competencia de cada órgano judicial. La previsión de órdenes jurisdiccionales especializados⁴⁸ por razón de la materia, o mejor dicho, de la homogeneidad del grupo normativo que se va a interpretar y aplicar, es el primer escalón en esa línea de concreción. El siguiente ya pasa directamente por la fijación de la competencia, de acuerdo con tres criterios conocidos, la materia, la función del órgano y el territorio en el que va a ejercer la jurisdicción.

La competencia como especificación de la jurisdicción hace además efectivo el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, ya que permite conocer “*ex ante*” cuál va a ser el concreto órgano judicial que va a conocer de un determinado asunto, garantizando así la independencia e imparcialidad del juez o tribunal⁴⁹. Esas reglas de

⁴⁸ Los conocidos como órdenes jurisdiccionales civil -con su “*vis atractiva*”- penal, contencioso-administrativo y social, cuya delimitación contiene el artículo 9 de la LOPJ.

Quizás sea este artículo 9 uno de los que principalmente genera problemas en relación a la utilización de los conceptos de jurisdicción y competencia, causando un cierto grado de confusión.

⁴⁹ Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en muy diversas ocasiones, citándose aquí como ejemplo las sentencias 194/89, de 16 de noviembre; la 44/1991, de 25 de febrero y la 100/1992, de 25 de junio. En todas ellas se insiste en la necesidad de que el órgano judicial haya sido creado previamente por la norma jurídica, que ésta le haya investido de jurisdicción y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional. En igual sentido las sentencias 48/2003, de 12 de marzo; 32/2004, de 8 de marzo; 156/2007, de 2 de julio; 60/2008, de 26 de Mayo y 220/2009, de 21 de diciembre.

competencia permiten asegurar esa predeterminación y garantizar también la igualdad de todos los ciudadanos que acuden a demandar la tutela judicial de sus derechos o intereses legítimos. Ese concepto de juez predeterminado por la ley hay que ponerlo en directa relación con el juez ordinario, que no es otro que el que no sea excepcional en palabras de la Sentencia del Tribunal Constitucional 47/1983, de 13 de mayo, y que supone que no sea constituido “*ad hoc*”, de manera excepcional, lo que en todo caso proscribire la propia Constitución, en el artículo 117.6. La citada prohibición no debe confundirse con la existencia de atribuciones competenciales por razón de la especialización del órgano en una materia, lo que acontece con los Juzgados de lo Mercantil o los de Familia, ya que el criterio de atribución es en estos casos por razones objetivas y atendibles.

Los órganos judiciales han de ser creados de manera previa al nacimiento del asunto del que van a conocer, y así lo ha señalado la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional 47/1983, de 31 de mayo, existiendo una reserva de ley al respecto que tiene distintos alcances.

En relación con la creación y determinación del modo de constituirse los Juzgados y Tribunales, existe una reserva de Ley Orgánica en el artículo 117 de la Constitución, que impide a una Ley ordinaria cumplir con esa función. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 254/1994, de 21 de septiembre, en relación con la Ley 10/1992, de 30 de abril, de reforma procesal urgente, que permitía a las Audiencias Provinciales constituirse con un solo Magistrado para conocer según de qué clase de recurso de apelación.

También y por la misma razón está excluida la delegación legislativa y el Decreto-Ley como instrumentos para abordar la regulación de esos ámbitos, y así lo ratifico la sentencia del Tribunal Constitucional 101/1984, de 8 de noviembre en relación al Real Decreto-Ley 19/1979, de 23 de noviembre, que, modificaba el Real Decreto-Ley 1/1977, de 4 de enero, de creación de la Audiencia Nacional.

Por lo que respecta a la atribución de la competencia, la reserva de ley no llega a la exigencia de Ley Orgánica, pero sí de Ley ordinaria. El artículo 44 de la Ley de Enjuiciamiento Civil es claro al respecto cuando señala que para que los tribunales civiles tengan competencia en cada caso se requiere que el conocimiento del pleito les esté atribuido por normas con rango de ley y además anteriores a la incoación de las actuaciones de que se trate. En la misma idea insiste el Tribunal Constitucional en su sentencia 95/1988, de 26 de mayo.

La reserva de ley en relación a la competencia se refiere a los dos elementos de las normas de competencia, es decir, tanto al supuesto de hecho como al criterio de conexión que determina la atribución del asunto a un órgano judicial determinado, debiendo estar ambos elementos precisados en concreto, para impedir cualquier decisión no completamente reglada⁵⁰.

⁵⁰ Ejemplo de ello es la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional 101/1984, de 8 de noviembre, que declaró inconstitucional el Decreto-Ley de 17 de julio de 1947, que permitía a la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo designar Jueces especiales civiles para el conocimiento de quiebras y ello por la imprecisión de supuesto de hecho que permitía la designación, la existencia de un caso excepcional, como los requisitos del Juez a designar.

Debe tenerse en cuenta que para determinar qué juez es el competente en un caso concreto, conforme a las leyes, hay que atender a normas de distinta naturaleza. Así, y como ya hemos indicado, hay que comenzar por destacar las que delimitan los distintos órdenes jurisdiccionales, normas que se consideran comprendidas dentro del artículo 122.1 de la Constitución española, y por lo tanto exigen una Ley Orgánica para su desarrollo⁵¹. A continuación hay que tener en cuenta las normas procesales de cada orden jurisdiccional, donde se fija la competencia territorial, material y funcional, para cuyo desarrollo no se precisa más que de ley ordinaria, siendo ello competencia exclusiva del Estado ex artículos 149.5ª y 6ª de la Constitución.

Finalmente, entre los Juzgados de la misma población y en la composición de las Salas de los Tribunales colegiados que funcionen por secciones o con miembros en número superior al establecido para la resolución de asuntos, y también para la distribución de ponencias, existen normas de reparto y de composición de las Secciones que igualmente tienen trascendencia en la concreción de quién o quiénes van a enjuiciar un caso concreto, pero son normas de carácter gubernativo, que carecen del rango de ley, aprobadas en el primer caso -reparto entre Juzgados de igual orden jurisdiccional en la misma población- por la Junta de Jueces, tal y como prevé el artículo 170 de la LOPJ, y en el caso de Tribunales colegiados, por las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia tal y como establece el artículo 198 de la LOPJ. No obstante y en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, el artículo 17 establece unas reglas

⁵¹ Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en las sentencias 224/1993 y 213/1996.

generales en relación con la homogeneidad y naturaleza de los asuntos en el reparto para salvaguardar la igualdad en la aplicación de la Ley, además de reiterar las previsiones de la LOPJ en relación con las competencias de las Salas de Gobierno y de las Juntas de Jueces en esta materia. El turno de Magistrado ponente se fijará por la Sala o Sección al inicio del año, exclusivamente sobre la base de criterios objetivos, tal y como prevé el artículo 203.2 de la LOPJ⁵².

Las normas que regulan la atribución de la competencia son, como hemos visto, normas directamente ligadas con el interés general, e incluso con la satisfacción de un derecho fundamental a un juez ordinario predeterminado por la ley. Eso supone que esas normas son absolutamente indisponibles para las partes que deben someterse a ellas de manera necesaria. No debemos olvidar en este momento la naturaleza pública del proceso contencioso-administrativo que tiene por objeto actuar unas potestades jurisdiccionales encaminadas a controlar la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, artículo 106 de la Constitución. Las partes litigantes no pueden alterar esas normas que fijan la competencia con

⁵² Para el Tribunal Constitucional las normas sobre competencia y, consecuentemente, la determinación del órgano judicial competente, son materias que conciernen exclusivamente a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, sentencias 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 2; 35/2000, de 14 de febrero, FJ 2, y 126/2000, de 16 de mayo, FJ 4 y 156/2007, de modo que al Tribunal Constitucional solamente le corresponde analizar si en el supuesto concreto la interpretación y aplicación de las normas competenciales se ha efectuado de un modo manifiestamente irrazonable o arbitrario, sentencias 136/1997, de 21 de julio, FJ 3; 183/1999, de 11 de octubre, FJ 2, y 35/2000, de 14 de febrero, FJ 2. Estamos pues ante cuestiones de legalidad ordinaria, por lo que no puede exigirse, como contenido del derecho fundamental, que se interpreten en determinado sentido las normas sobre la competencia sentencia 164/2008.

pactos particulares, al contrario de que lo que acontece en el orden jurisdiccional civil, donde son permitidos los pactos de sumisión tácita o expresa a un fuero competencia, artículo 54 de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁵³.

Queremos también referirnos en este apartado a la eventual alteración de las normas competenciales y a su aplicación retroactiva. Tradicionalmente se venía entendiendo que las normas procesales tenían una vocación de aplicación en el tiempo en relación a los actos producidos tras su entrada en vigor, de modo y manera que esas normas no tienen carácter retroactivo aunque se apliquen respecto de relaciones jurídicas materiales que nacieron antes de su entrada en vigor.

⁵³ La sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1995, recoge esta doctrina cuando señala en su fundamento jurídico primero que:

“la Sala entiende que el error de la Administración al notificar la resolución indicando una vía improcedente (y, en este caso, además, al aceptar el error en sede jurisdiccional) no puede perjudicar el derecho del ciudadano, que tampoco puede verse lesionado por la apreciación incorrecta de su competencia hecha por la Sala de instancia. Ello significa que, en todo caso, debe quedar a salvo el derecho del recurrente a ejercitar, en plazo, la acción que le asistía. Pero, de otro lado, la Sala no puede admitir que actos, voluntarios o involuntarios, de la Administración o de las partes alteren las reglas de competencia legalmente establecidas (que, en el orden contencioso-administrativo, es improrrogable con arreglo a los Arts. 5º y 8º-2 de la LJC-A) y que, en definitiva, representa una vulneración del derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la ley, que se reconoce en el art. 24-2 de la Constitución”

En similar sentido la sentencias de la misma Sala de 13 de octubre de 1993 y la de 11 de enero de 1995.

Sin embargo se está abriendo una opinión contraria a esta doctrina⁵⁴, en la medida que esa alteración debe dar lugar a satisfacer el juez predeterminado por la ley, fijándose como momento de determinación de la competencia el de la presentación de la demanda⁵⁵.

4.3.- Clases de competencia.

La competencia, como ya hemos adelantado, se manifiesta de tres maneras distintas, a saber, en relación a la naturaleza de la pretensión, competencia material u objetiva; en relación a la fase procesal en la que se encuentre el proceso, competencia funcional; y por último en relación al territorio, competencia territorial. La doctrina ha seguido estos mismos criterios, y así podemos condesar la más destacada señalando en primer lugar a Prieto Castro⁵⁶, que refiriendo esos tres criterios, anuda la competencia objetiva al valor del objeto del negocio litigioso, la territorial a la existencia de varios Tribunales del mismo tipo atribuyendo el conocimiento de los asuntos por razón de la ubicación, y la funcional al existir dentro de un mismo proceso distintas funciones o fases que se encomiendan a una u otra clase de Tribunal.

⁵⁴ Especialmente la doctrina italiana, ROMBOLI, ROBERTO, *“El juez preconstituido por la Ley”*, Editorial PALESTRA, 2005.

⁵⁵ Así en la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de Julio de 1996.

⁵⁶ PRIETO-CASTRO Y FERRANDIZ, LEONARDO, *“Tratado de Derecho Procesal Civil”*, ARANZADI, 1985. pág. 211 y ss.

Efectivamente, tanto la doctrina como la propia legislación positiva se refieren a estos tres fundamentales criterios de atribución de la competencia, el material u objetivo, el territorial y el funcional. Se pretende así determinar, con base en esos tres criterios, el Juez o Tribunal competente para conocer de un determinado asunto o litigio, haciendo efectivo el derecho fundamental al Juez legal y predeterminado por la Ley.

5.- LA COMPETENCIA EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. CRITERIOS DE ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA.

5.1.- Introducción.

Como no podía ser de otra manera, también en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia es un presupuesto procesal que determina el órgano judicial que debe conocer de un determinado litigio. La atribución de la competencia está presidida por los mismos principios que en la teoría general de la competencia y desde luego trata también de satisfacer los principios constitucionales que se encierran en su consideración, que se presentan con garantías para los litigantes.

También las clases de competencia son las mismas, la material u objetiva, la funcional y la territorial.

La LJC-A acoge en su articulado este sistema o método, estableciendo también criterios de orden objetivo, territorial y funcional para determinar la competencia. Los artículos 8 y ss. nos permiten conocer que órgano judicial es el competente para conocer de un recurso contencioso-administrativo desde el punto de vista material u objetivo. Como mas tarde analizaremos con mucho más de detalle, estos artículos diseñan un sistema, a nuestro juicio, excesivamente complejo, para determinar la competencia con relación a este criterio. Como veremos, la materia sobre la que versa la actuación administrativa

litigiosa, la cuantía de la misma y el órgano administrativo del que emana esa actividad impugnada, se presentan como elementos o criterios fundamentales para fijar esta clase de competencia. Es necesario señalar como el sistema tiene una gran cantidad de excepciones y especialidades a la regla general que tal parece que se ha pretendido dar al mismo un diseño basado en el resultado final de aforamiento de cada Administración, órgano y sobre todo materia, como objetivo prioritario, en vez de procurar la construcción de un sistema con unas reglas generales que persiguieran con objetivo un sistema de justicia administrativa eficaz y sencillo de comprender y aplicar.

El criterio de atribución funcional se contiene en una combinación de lo contenido en los artículos 8 y ss. y 79 y ss. de la LJC-A. Los primeros contienen una referencia al conocimiento de un asunto en primera o única instancia, al establecer los criterios de atribución de la competencia material u objetiva. Sin embargo, son realmente los artículos 79 y ss. los que concretan en que supuestos, por razón de la materia o de la cuantía, una resolución es recurrible determinado también a que órgano judicial de la planta le corresponde conocer del recurso. En relación a las medidas cautelares y otros incidentes del proceso y a la ejecución de sentencias y otras resoluciones judiciales, el artículo 7 de la LJC-A atribuye la competencia funcional para conocer de esas funciones al órgano judicial que es competente para conocer del asunto principal del que emana ese incidente.

Vamos a continuación a detenernos en cada uno de estos aspectos.

5.2.- Competencia objetiva o material.

Ya adelantamos ahora que el análisis de la competencia material u objetiva va suponer el grueso de este trabajo por razón de su importancia y trascendencia en la práctica de los Juzgados y Tribunales y también por ser la que presenta contornos más específicos, y porque no decirlo, la que encierra una opción del legislador con un alta potencialidad de crítica. Ese es el motivo que hace que nos ocupemos de ella con más detenimiento más tarde, en un capítulo específico de este trabajo. No obstante avanzamos una breve consideración sobre la misma.

Ciertamente el criterio de la atribución de la competencia por razón de la materia sobre la que versa la actuación administrativa impugnada es más que determinante en el sistema diseñado por la LJC-A de 1998. Este, que ya como ya hemos adelantado, no responde a criterios de estricta racionalidad, sino que, a nuestro juicio, se fundamenta en una pirámide invertida, precisamente por no querer que determinados asuntos, bien por la materia, por razón del órgano del que emanan o por su cuantía, sean conocidos y enjuiciados por determinados órganos judiciales.

La Ley combina esos criterios, materia, órgano autor de la actuación y cuantía para atribuir la competencia objetiva, pero no lo hace buscando una racionalidad derivada de un paralelismo entre la organización administrativa y la judicial, sino que por ejemplo actuaciones de la Administración Local serán enjuiciadas, según la forma de exteriorizarse, por Juzgados o Salas territoriales. Lo mismo

que acontece con las actuaciones de la Administración autonómica, en donde incluso según la cuantía de un acto, por ejemplo una reclamación de responsabilidad patrimonial o una sanción, determinaran que el recurso contencioso-administrativo contra la misma pueda ser conocida por una Sala o por un Juzgado.

La asimetría en la atribución de la competencia material se demuestra con esa disparidad en la carga competencial de Juzgados y Salas y creemos que trae causa en la falta de confianza con la que desde un principio se consideró la creación de los Juzgados de lo contencioso-administrativo. Parece que quisiera atribuirse una competencia con excepciones que al final se convierten en regla. Así por ejemplo, cuando el artículo 8.3 contiene una cláusula general de que las actuaciones administrativas emanadas de la Administración periférica del Estado sean conocidas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, se añade un segundo párrafo⁵⁷, que prácticamente hace que no existan asuntos de esa clase que vayan a ser conocidos por los Juzgados. En efecto, las excepciones a la regla general, son las siguientes, a saber, las actuaciones de cuantía indeterminada, las que afecten al dominio público y a la expropiación forzosa, es decir, en la práctica un importante número de asuntos. Solo los asuntos en materia de extranjería, reputados como de cuantía indeterminada en su mayor parte -una expulsión por ejemplo- se devolvieron a la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en virtud de la reforma operada en la LJC-A por la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 19/2003. Hasta las denegaciones de licencias de armas, de cuantía indeterminada, que otorga o deniega la Delegación de Gobierno,

⁵⁷ Fruto de una enmienda en el trámite de elaboración de la Ley en el Senado.

al menos en las Comunidad Autónoma uniprovinciales, son competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

En fin, sirva lo dicho como un pequeño adelanto de una cuestión que es central en este trabajo y que queremos abordar con la profundidad necesaria más adelante.

5.3.- La Competencia Territorial.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, la vieja LJC-A de 1956 diseñaba un sistema de competencia territorial mucho más sencillo, y ello por razón de la existencia de solo dos escalones en la planta del orden jurisdiccional, las Salas territoriales y el Tribunal Supremo. Además no existían las CC.AA. En definitiva, los problemas solo iban a venir dados por las posibles cuestiones de competencia entre Salas de las Audiencias Territoriales. En concreto fue la Ley 10/1973, de 17 de marzo la que dio redacción al artículo 11 de la LJC-A, para situar fundamentalmente el fuero territorial en el órgano judicial competente por razón de la sede del órgano administrativo autor de la actuación administrativa impugnada. Prácticamente solo existía fuero electivo entre el domicilio del recurrente y la sede del órgano en los casos de actos emanados de la Administración central en materia de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.

La creación de la Sala de la Audiencia Nacional en 1977, tampoco generó problemas en este sentido por lo limitado de su competencia objetiva, actuaciones de Ministros y Secretarios de Estado.

El artículo 14 de la vigente LJC-A regula los concretos criterios de atribución de la competencia territorial. El precepto se estructura en dos apartados, conteniendo el primero tres reglas distintas.

Como hemos dicho más atrás, la finalidad de que nuestro sistema de control judicial de la actividad administrativa sea eficaz exige también que en el ámbito de la competencia territorial se introduzcan criterios que faciliten a derecho a la tutela judicial efectiva acercando la Justicia a los ciudadanos, lo que implica, a nuestro juicio, que los aforamientos territoriales de las Administraciones Públicas no sean excesivos. No cabe duda que la igualdad de partes no se presenta en toda su extensión en el proceso contencioso-administrativo, y ello posiblemente este adecuadamente justificado en la tutela del interés general. Aun así, esos privilegios instrumentales no pueden ser una cortapisa a ese derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados potenciales recurrentes, lo que sin duda ha acontecido con algún aspecto relacionado con la atribución de la competencia territorial en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ya hemos destacado como la organización de nuestras Administraciones Públicas condiciona la organización de la planta judicial en el orden contencioso-administrativo y también, lógicamente de los criterios en los que descansa su régimen competencial. Esa complejidad de la organización administrativa es la que dificulta la

atribución territorial de la competencia, en la medida en la que no es viable el establecimiento de un criterio general como el que por ejemplo rige en la LEC, donde los Juzgados de Primera Instancia, según la previsión contenida en los artículos 50 y 51, conocen de todas las demandas interpuestas contra los demandados que tengan su domicilio en el ámbito del Partido Judicial al que pertenezca el Juzgado.

Aún así la regla primera del artículo 14.1 de la LJC-A establece una cláusula general en ese sentido cuando prevé que con carácter general será competente territorialmente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado⁵⁸.

Sin embargo, e inmediatamente a continuación, la regla segunda de este mismo apartado introduce una importantísima excepción al

⁵⁸ Interesante supuesto recoge la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2014. El problema, en el supuesto que resuelve, se centra en que el ente adjudicador de un contrato ha sufrido alteraciones en su personalidad ya que consta en las actuaciones la escritura de fusión por absorción y modificación de estatutos, otorgada por Aguas de las Cuencas de España, S.A., otorgada en fecha de 4 de mayo de 2013, en la que se dispone el cambio de denominación de la sociedad contratante Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A., que pasa a denominarse Aguas de las Cuencas de España, S.A., y a tener su domicilio social en Madrid. Planteada cuestión de competencia entre la Sala de Madrid y la de Zaragoza, Tribunal Supremo considera que en el momento de la adjudicación del contrato el domicilio de sociedad que adjudica en contrato esta en Madrid por lo que de acuerdo con la regla primera del artículo 14.1 de la LJC-A, la competencia territorial para conocer del recurso corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

señalar que cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial⁵⁹, personal⁶⁰, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el Juzgado o el Tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado⁶¹. Esta excepción tiene una gran alcance real, por cuanto de un lado introduce la técnica del fuero electivo, y de otro lo hace en un ámbito que afecta a un gran número de asuntos o litigios, y además muy conectados con la realidad diaria de los ciudadanos, tal es el caso de la actuaciones administrativas en materia sancionadora o de responsabilidad patrimonial. La introducción de este fuero electivo es un elemento clave en el acercamiento de la Administración de Justicia al justiciable, en la línea que patrocinábamos más atrás.⁶²

⁵⁹ Aspecto este introducido por la Ley 37/2011, de 10 de octubre de medidas de agilización procesal.

⁶⁰ Sobre la competencia territorial en relación con los recursos en materia de personal véase ARIAS MARTINEZ, MARIA ANTONIA, *“Las cuestiones de personal en la Ley 29/1999, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. RAP 156, 2001, pág. 431 y ss.

⁶¹ La redacción de este precepto fue alterada, como señalamos más atrás, por el artículo 3.2 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que añadió las actuaciones administrativas en materia de responsabilidad patrimonial como afectadas también por la posibilidad de fuero electivo a elección del recurrente.

⁶² En esta misma línea se muestra DELGADO PIQUERAS, FRANCISCO, en REDA nº 100, pág. 188 y también ARIAS MARTINEZ, MARIA ANTONIA, *“Las cuestiones de personal en la Ley 29/1999, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. RAP 156, 2001, pág. 449.

Sin embargo la introducción del apartado segundo de esta regla segunda, por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma procesal para la implantación de la Oficina Judicial, supuso, a nuestro juicio, un paso atrás en relación con esa aproximación de la justicia al justiciable. En efecto, según esta nueva redacción, cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones de las CC.AA. o de las entidades de la Administración Local, la elección a que se refiere esta regla segunda se entenderá limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado, lo que supone una clara restricción del fuero electivo. Este problema dio lugar a un importante número de resoluciones judiciales, algunas contradictorias, y todas ellas tratando de buscar una solución a los problemas concretos que se planteaban. Veamos la cuestión con detenimiento.

En efecto, el fuero era electivo en todo el ámbito del territorio español, de forma tal que un ciudadano con domicilio en un determinado lugar afectado por una actuación administrativa de otro territorio podía litigar frente a ella, bien en el fuero de su domicilio o en el del órgano administrativo autor de la resolución impugnada. Lógicamente, en la mayoría de los casos se optaba por la comodidad de presentar el recurso contencioso-administrativo en el fuero de su domicilio. Así por ejemplo, un ciudadano con domicilio en Oviedo que se encontraba practicando la caza en la sierra de Cazorla en Jaén, si era sancionado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de la normativa autonómica de caza andaluza, podía litigar en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo. Quizás esta primera conclusión rápidamente fue matizada por la práctica judicial, en la medida que la sanción se imponía al amparo de una legislación que

Juez o Tribunal ovetense no tenía que conocer, y donde no había además posibilidad de acudir al recurso de casación autonómico. De esta manera rápidamente se limita el fuero a los órganos judiciales radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma autora de la legislación aplicada. Por el contrario, si el ciudadano con domicilio en Huelva era sancionado por una acción de caza desarrollada en Jaén, sí que podía litigar en la sede del órgano administrativo, Jaén, si la sanción la imponía la Administración periférica de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o en Huelva, fuero del domicilio del recurrente.

Si la sanción la imponía la Comunidad Autónoma en materia de ordenación de los transportes terrestres, legislación estatal con ejecución autonómica, la solución es distinta, porque nada impediría al órgano judicial del fuero del domicilio aplicar la norma estatal. Sin embargo el Tribunal Supremo, modulo este criterio. Ciertamente las CC.AA. autoras de esos actos administrativos eran absolutamente reacias a acudir a los órganos judiciales del fuero domiciliario del recurrente, donde normalmente se sustanciaba el proceso por el procedimiento abreviado por la cuantía de la sanción, con vista. Desde un principio plantaron cara a esta cuestión llegando con las cuestiones de competencia, al Alto Tribunal, al no existir otro superior jerárquico común, al tratarse de órganos judiciales ubicados en territorios judiciales distintos. Ciertamente no se exploraron otras alternativas como los convenios entre Comunidad Autónoma para asistencia jurídica mutua, por ejemplo. El Tribunal Supremo⁶³ entendió que la competencia debía

⁶³ Así la sentencia de 20 de noviembre de 2000, donde el fuero electivo se limita a los órganos judiciales radicados en la misma Comunidad Autónoma Según esta sentencia el artículo 86.4 de la LOPJ, pone de manifiesto el propósito del legislador de hacer de los Tribunales Superiores de Justicia verdaderos superiores Tribunales no

suponer la limitación del fuero también al territorio de la Comunidad Autónoma autora del acto, y ello por considerar que podían existir casos en los que la normativa cuestionada fuera autonómica y no estatal, refiriéndose en concreto a las normas procedimentales o de competencia administrativa, aunque la norma sustantiva fuera estatal. Incluso en el caso de que en el concreto litigio la pretensión que se sostuviera fuera sobre la base de la infracción de la legislación estatal sustantiva, el Tribunal Supremo mantuvo esa interpretación⁶⁴.

Lo anterior dio lugar a la reforma de 2009 ya referida, donde solo se mantiene el fuero electivo general cuando las actuaciones se refieren a esas materias pero emanan de la Administración del Estado, limitándola en otro caso al territorio del Tribunal Superior de Justicia en la que tenga la sede el órgano autor de la actuación administrativa impugnada. En consecuencia, si será factible la elección entre el fuero del domicilio y el de la sede del órgano administrativo que dictó el acto si la sanción la impone la Administración del Estado aplicando legislación estatal- lo que no puede ser de otra manera-, por ejemplo en materia de Tráfico y Seguridad Vial. Si la sanción la impone la Comunidad Autónoma con transferencias, por ejemplo el País Vasco, no cabría la

solo del Derecho autonómico sino también del derecho que tiene su origen en la potestad normativa de las entidades locales de ese territorio.

⁶⁴ Esta misma opinión parece mantener ARIAS MARTINEZ, MARIA ANTONIA, *“Las cuestiones de personal en la Ley 29/1999, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. RAP 156, 2001, pág. 449.

elección de fuero. Si la sanción la impone la Administración Local o Autonómica no cabría nunca esa opción⁶⁵.

La regla tercera del apartado segundo del artículo 14 introduce el fuero de lugar de ubicación de los bienes al señalar que la competencia corresponderá al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias y, en general, las que comporten intervención administrativa en la propiedad privada. Este artículo no plantea mayores problemas interpretativos.

El último párrafo de este artículo 14 establece que cuando el acto originario impugnado afectase a una pluralidad de destinatarios y fueran diversos los Juzgados o Tribunales competentes según las reglas anteriores, la competencia vendrá atribuida al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo que hubiere dictado el acto originario impugnado. Si relacionamos este precepto con la organización territorial de la planta judicial en el orden contencioso-administrativo, y la organización también territorial de nuestras Administraciones Públicas, especialmente las autonómicas, nos encontramos con la concentración de la litigiosidad en los órganos judiciales que se ubiquen en las capitales de las Comunidades Autónomas, especialmente en materia de personal. Sin embargo, tiene la bondad de

⁶⁵ Sobre esta cuestión puede verse EZQUERRA HUERVA, ANTONIO, *“El fuero electivo en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Consideraciones a la luz de la Jurisprudencia reciente)”*. RAP nº 157, 2002, pág. 261 y ss., que comparte este criterio.

concentrar los litigios similares en un solo fuero, lo que neutraliza en gran medida la dispersión del criterio en la resolución.

No debemos olvidar los problemas que además plantea organización territorial de la planta. Efectivamente, la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta judicial, prevé en su artículo 16, tras la reforma operada en la misma por el artículo 3 de la Ley 37/1999, de 28 octubre, que la planta de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo es la establecida en el anexo VIII de esa Ley, lo que nos lleva a un diseño con una jurisdicción de carácter provincial. Existen supuestos en los que se han creado Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con una competencia territorial limitada a uno o varios partidos judiciales, tal es el caso de Gijón, Vigo, Jerez de la Frontera o Cartagena, lo que conlleva también que la competencia de los que se ubican en la capital de la Comunidad Autónoma se restrinja al resto de los Partidos Judiciales. Pues bien, en el caso de que exista una impugnación de una actuación de un órgano de la Comunidad Autónoma, por una pluralidad de recurrentes, por ejemplo, unas pruebas de acceso a personal interino convocadas por la Comunidad Autónoma, la competencia se desplazara necesariamente a los órganos judiciales con sede en la capital de la Comunidad Autónoma. Lo anterior exigirá un reforzamiento de la planta en los lugares donde se concentra la sede de los órganos administrativos, como es caso de las capitales de las Comunidad Autónoma cuando existan varias provincias, los Juzgados de ámbito provincial con sede en esa capitalidad van a ver su carga competencial muy aumentada en relación con el resto. Similar situación acontecerá con aquellos Tribunales Superiores de Justicia con varias

Salas de lo Contencioso-Administrativo⁶⁶, donde también las que se ubiquen en la sede de la capital de la Comunidad Autónoma tendrán incrementada su carga de trabajo.

Desde el punto de vista de la competencia territorial en la fase de recurso, habrá que señalar que se fijará según la adscripción territorial de los Juzgados unipersonales a la circunscripción territorial de uno u otro Tribunal Superior de Justicia. En relación a los Juzgados Centrales, los recursos devolutivos frente a las resoluciones judiciales dictadas por ellos, se atribuyen al conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo culmina la jurisdicción y por tanto su competencia territorial se extiende sobre todo el territorio español.

En definitiva podemos concluir en relación con este apartado de la competencia territorial de los órganos del orden contencioso-administrativo que, superado el problema que había generado la inicial previsión de la regla segunda del apartado primero del artículo 14, y ello con la intervención del legislador, y a nuestro juicio en perjuicio de los

⁶⁶ Sera el caso de las Salas de Burgos y Valladolid, en el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León; Sevilla, Granada y Málaga en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Por el contrario en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, donde existen Salas en Las Palmas y en Santa Cruz de Tenerife, el problema no tendrá esas dimensiones por razón de la doble capitalidad canaria.

administrados, el sistema no plantea mayores dificultades. En todo caso hemos de recordar que la planta de este orden jurisdiccional no tiene una estructura compleja a nivel territorial, limitándose a dos escalones, como ya hemos reiterado, Salas territoriales y Sala de la Audiencia de un lado, y Juzgados Provinciales y Centrales por otro.

Quizás no esté de más recordar, llegados a este punto, que el artículo 238.1a) de la LOPJ, solo sanciona con nulidad de pleno derecho las actuaciones procesales llevadas a cabo por un órgano judicial sin competencia material u objetiva o funcional, pero en ningún caso sin competencia territorial.

Consideramos que una distribución de la competencia con una primera instancia residenciada exclusivamente en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, evitaría algunos de los inconvenientes expuestos, en la medida es órgano de la inmediación, estaría siempre más cercano al ciudadano que no la Sala territorial que se ubicaría en la capital judicial de la Comunidad Autónoma.

5.4.- Competencia funcional.

Como ya hemos adelantado en otro lugar de este trabajo, la competencia funcional persigue atribuir la competencia para llevar a cabo determinados actos procesales, en razón de la funcionalidad de los mismos. Así el artículo 7 de la LJC-A señala en su párrafo primero que los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo que fueren competentes para conocer de un asunto lo serán también para

todas sus incidencias y para hacer ejecutar las sentencias que dictaren en los términos señalados en el art. 103.1.

La fase declarativa del proceso se desarrolla ante el órgano judicial competente según las normas de atribución que determinan la competencia material y territorial. Junto con la fase declarativa, y tal y como hemos visto, se atribuirá por este mismo criterio la competencia funcional para conocer los incidentes de la esa fase.

La fase de recurso se sustanciara según las normas que fijan los artículos 79 y ss. de la LJC-A. Dependerá de si nos encontramos ante un recurso devolutivo o no, siendo así que en el segundo caso la competencia permanecerá en el órgano que dictó la resolución recurrida, mientras que en el primero habrá que atribuir el conocimiento a otro órgano superior según la organización territorial de la planta. Si se trata de resoluciones de los Secretarios Judiciales, la competencia para conocer del recurso de revisión frente a ellas, artículo 454bis de la LEC⁶⁷, le corresponderá a los Jueces o Salas donde este adscrita la Secretaría u Oficina Judicial de la que emana la resolución.

En los casos de providencias y autos contra los que no quepa recurso de apelación o casación, cabrá el recurso ahora denominado de

⁶⁷ Introducido por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma procesal para la implantación de la Oficina Judicial.

reposición⁶⁸, del que conocerá funcionalmente el mismo órgano judicial que dictó la resolución recurrida.

En relación a los recursos de apelación y de queja, los artículos 80 y ss. no señalan competencia funcional alguna, aunque si los artículos 10 y 11 de la Jurisdiccional. El 10.2 prevé que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, y de los correspondientes recursos de queja. El artículo 11 prevé a su vez que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en segunda instancia, de las apelaciones contra autos y sentencias dictados por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y de los correspondientes recursos de queja.

En relación al recurso de revisión, el artículo 10.3 también atribuye a las Salas territoriales el conocimiento de los recursos de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y el artículo 11 establece la misma previsión para la Sala de la Audiencia respecto a las sentencias firmes dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

⁶⁸ Tradicionalmente se denominaba recurso de súplica, pero la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma procesal para la implantación de la Oficina Judicial quiso uniformar el nombre de todos los recursos no devolutivos, reforma en Ley de Enjuiciamiento Criminal, reposición en la LEC y la vieja Ley de Procedimiento Laboral, hoy Ley de la Jurisdicción Social, y súplica en la LJC-A, aunque parece haberse olvidado de reformar el artículo 79, párrafos 1 y 3, que continúa denominándolo recurso de súplica, mientras que el párrafo segundo de este mismo artículo se refiere al mismo como recurso de reposición.

En relación al recurso de casación por infracción de legislación autonómica interpuesto frente a las sentencias de las Salas -si hay varias- o Secciones de una misma Sala de lo Contencioso-Administrativo de un mismo Tribunal Superior de Justicia, el artículo 10.5 atribuye a una Sala especial el conocimiento del recurso de casación para unificación de doctrina regulado en el artículo 99 de la LJC-A. Por lo que respecta al recurso de casación en interés de ley autonómica, regulado en el artículo 101, frente a sentencias Juzgados Provinciales, la solución es la misma. En estos casos y como hemos dicho, la decisión corresponde a una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros. Si la Sala o Salas de lo Contencioso-administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los Presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas.

En relación con la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, conocerá de los recursos de casación de cualquier modalidad, en los términos establecidos por la LJC-A, y los correspondientes recursos de queja, los recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas, con arreglo a lo establecido en su Ley de Funcionamiento, y de los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por las Salas de lo

Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, salvo lo dispuesto en el art. 61.1.1.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6.-EL TRATAMIENTO PROCESAL DE LA COMPETENCIA.

6.1.- Tratamiento procesal de la competencia material u objetiva.

6.1.1.- Introducción.

Cuando nos referimos a la competencia, en este caso material u objetiva, es evidente que nos encontramos ante un presupuesto procesal inexcusable para poder ejercer la potestad jurisdiccional de forma adecuada. Un sistema procesal propio de un Estado de Derecho, como ya hemos indicado más atrás, precisa que sea el juez predeterminado por la ley el que conozca de según qué clase de asuntos. Así pues, esa predeterminación que está recogida en el artículo 24 de la Constitución, y que asegura y refuerza la independencia del órgano judicial que decidirá sobre ese asunto, exige que solo el órgano judicial con competencia material, territorial y funcional, resuelva lo que proceda en derecho.

El aseguramiento de esa independencia se presenta como indisponible para las partes y justifica su naturaleza jurídica como presupuesto de orden público⁶⁹ que necesariamente debe concurrir⁷⁰.

⁶⁹ En este sentido se posicionan también SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002, pág. 780.

El artículo 117.3 de la Constitución señala que el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan, lo que supone bien a las claras la necesidad de la concurrencia de este

⁷⁰ Así lo señala expresamente el Tribunal Supremo, por todos en el auto de la Sala Tercera, Sección Primera, de 25 de enero de 2005. El caso que decía este auto se había sustanciado un recurso contencioso-administrativo en primera instancia ante la Sala de Barcelona, cuando es así que el Tribunal Supremo consideraba que debía haberse hecho ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona que por turno correspondiera. El Alto Tribunal entiende que aunque la Sala de Barcelona pudiera haber llegado a conocer del asunto en vía de apelación, las normas de competencia se han alterado, especialmente haciendo llegar al Tribunal Supremo un recurso que legalmente no procedía que hubiere accedido a esa especialísima vía de la casación.

En el mismo sentido las sentencias del Alto Tribunal de 10 de febrero y 25 de noviembre de 1997. Esta última señala en su fundamento jurídico segundo que:

“Con carácter previo al análisis del fondo del asunto debe recordarse que, de acuerdo al artículo 8 de la LJC-A, la competencia de las Salas de dicho orden jurisdiccional es improrrogable, presupuesto que, por afectar al orden público procesal, puede y debe ser examinado por aquellas, incluso de oficio, con carácter previo a las cuestiones de fondo que ante las mismas se plantean.

Este presupuesto ha sido reiteradamente recordado por esta Sala en abundante doctrina jurisprudencial (sirvan de ejemplo, entre otras, las sentencias de 7 de diciembre de 1.989, 19 y 22 de enero, 19, 20 y 27 de febrero, 6, 8, 12, 14, 17 y 23 de marzo, 11, 12 y 19 de Mayo de 1.990, 24 de septiembre, 26 de noviembre, 10 y 17 de diciembre de 1.991 y 22 y 27 de enero, 7 y 10 de febrero, 2 y 13 de marzo y 7 de abril de 1.992), que determina que debemos resolver con la necesaria prioridad sobre la admisibilidad o no del recurso de apelación que analizamos”.

presupuesto procesal de la competencia para el correcto y adecuado ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Que nos encontramos ante un presupuesto procesal necesario lo señala también el artículo 238 apartado 1, de la LOPJ, que sanciona con nulidad de pleno derecho los actos procesales realizados por un órgano judicial que carezca de jurisdicción o competencia objetiva o funcional - no así la territorial, aspecto este sobre el que volveremos más tarde-.

Es absolutamente necesario partir del principio de que la competencia es improrrogable y su falta de concurrencia debe ser apreciada de oficio, ciertamente y en base al principio de contradicción⁷¹, previa audiencia de las partes personadas y del representante del Ministerio Fiscal⁷². En este sentido y como veremos, la falta de competencia puede ser alegada en distintos momentos del desarrollo del proceso, lo que no impedirá esa intervención del Ministerio

⁷¹ Como garantía procesal que supone la necesidad de que todas las partes puedan conocer todos los materiales de hecho y derecho que puedan influir en la resolución judicial que se pueda dictar, además de poder alegar en ese trámite todo lo que a su derecho convenga.

Así lo señalan las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2003, sección Primera, y 26 de marzo de 2002, Sección Sexta, sosteniendo su decisión en el derecho a la tutela judicial efectiva.

⁷² Al respecto destacamos la ya citada Circular 3/1998, 23 de diciembre de 1998, de la Fiscalía General del Estado sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la LJC-A de 1998, así como el artículo 3.8 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/1981 de 30 de diciembre.

Fiscal como garante de la independencia de los Tribunales, ex artículo 124.1 in fine de la Constitución. En similares términos se posiciona el artículo 48 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria al proceso contencioso-administrativo, ex Disposición Final Única de la propia LJC-A.

Por lo tanto vamos a adentrarnos en el estudio de los mecanismos recogidos en la Ley para controlar de oficio o instancia de parte la concurrencia de ese presupuesto procesal.

6.1.2.- Jerarquía entre órganos judiciales y competencia.

Nuestra LOPJ deja claro en el artículo 52 que no es posible cuestionar la declaración de competencia o incompetencia que realiza un órgano judicial jerárquicamente superior, de forma tal que contra la resolución que se pronuncie al respecto no cabe recurso. Los artículos 80 y 87 de la LJC-A, interpretados “*a sensu contrario*”, son claros al respecto. Esa resolución ha de tener forma de auto y ello porque como establece este artículo, la eventual declaración de incompetencia no supone la terminación del proceso, ya que las actuaciones deben remitirse al órgano competente⁷³, que si es inferior jerárquicamente, no

⁷³ La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 17 de septiembre de 2014, aborda el problema planteado cuando la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se había declarado incompetente por falta de competencia material u objetiva para conocer de un determinado recurso contencioso-administrativo, declarando la competencia de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, lo que perfectamente puede declarar al tratarse de un órgano inferior en jerarquía. El Juzgado que por turno conoció

tendrá otra opción que asumir la competencia. Si acontece con un órgano superior, éste deberá asumir o denegar la asunción de asunto que se le reenvía. El artículo 7.3 de la LJC-A viene a señalar lo mismo cuando prevé que la declaración de incompetencia adoptará la forma de auto y deberá efectuarse antes de la sentencia, remitiéndose las actuaciones al órgano de la Jurisdicción que se estime competente para que ante él siga el curso del proceso. Si la competencia pudiera corresponder a un Tribunal superior en grado, se acompañará de una exposición razonada, estándose a lo que resuelva éste. Esta última previsión de acompañar al auto una exposición razonada, responde a la visión de estructura jerarquizada que, a salvo la independencia de Jueces y Magistrados, tiene la organización judicial.

Cabe recordar que la dependencia jerárquica existe entre el Tribunal Supremo y todos los demás órganos judiciales de la planta. También entre las Salas de la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales y entre las Salas de un Tribunal Superior de Justicia y los Juzgados de ese territorio. Desde luego no existe entre Salas territoriales de Tribunales Superiores de Justicia distintos, ni entre éstas y los Juzgados de otro territorio. Tampoco entre las Salas de la Audiencia Nacional y las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia,

del recurso declaro el archivo de las actuaciones ante la falta de personación de los recurrentes, auto de archivo que recurrido en apelación es revocado por la Sala de la Audiencia, y ello porque el órgano judicial que acuerde la incompetencia, debe remitir lo actuado al órgano que considere competente para que se sigan ante él las actuaciones ya iniciadas ante el declarado incompetente. De esta manera no será necesario volver a personarse ante el órgano judicial en que se continúan las actuaciones en la medida en la que esa personación ya se tuvo que haber producido ante el que inicialmente conocía del proceso

ni entre las Salas territoriales y los Juzgados Centrales, ni tampoco entre éstos y los Juzgados Provinciales.

La resolución de la cuestiones de competencia le corresponde al órgano jerárquicamente superior común a los órganos en disputa competencial, artículo 51 de la LOPJ, si no existe una jerarquía entre los que planteen la competencia, artículos 7.3, 10.4, 11.4 de la LJC-A. De lo anterior se explica que la interpretación de las normas que regulan las competencias entre Juzgados y Salas, le corresponda casi exclusiva y definitivamente a estas últimas. En consecuencia el estudio de esta materia exige, sobre todo, el análisis y examen de las resoluciones dictadas al efecto por las Salas.

Debemos detenernos en determinar, dentro del órgano judicial, quien debe ejercer ese control, sobre todo si tenemos en cuenta las competencias que la Ley Orgánica 19/2003, de 27 de Diciembre, de reforma de la LOPJ, ha atribuido a los Secretarios Judiciales.

6.1.3.- Competencias de los Secretarios Judiciales.

Efectivamente el organigrama de los Juzgados y Tribunales ha sufrido un cambio sustancial después de la entrada en vigor de la referida reforma de la LOPJ, especialmente de la mano de la legislación de desarrollo de esta norma orgánica, a saber, la Ley 13/2009, de 3 de Noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de

la Oficina Judicial⁷⁴. En función de esta redistribución de funciones se atribuye a los Secretarios Judiciales competencias que van más allá del impulso procesal, para situarlas en el ámbito de los aledaños de la estricta función de juzgar y ejecutar lo juzgado, como es el caso de la constitución de la relación jurídica procesal. La propia Exposición de Motivos de la Ley dice que la idea inspiradora de la reforma ha sido la de concretar las competencias procesales del Cuerpo de Secretarios Judiciales, configurado como un cuerpo superior jurídico, de modo que salvo los supuestos en que una toma de decisión procesal pudiera afectar a la función estrictamente jurisdiccional, se ha optado por atribuir la competencia del trámite de que se trate al Secretario Judicial. De este modo, y según el legislador, se garantiza que el Juez o Tribunal pueda concentrar sus esfuerzos en la labor que le atribuyen la Constitución y las leyes como función propia y exclusiva: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

A nuestro juicio, esta modificación tiene algunas sombras en la medida en la que los Secretarios Judiciales, sin un estatuto constitucional y orgánico que garantice su independencia, tienen, ahora, atribuidas una serie de competencias en el proceso que afectan, creemos nosotros, al núcleo duro de la decisión jurisdiccional, y nos centramos aquí exclusivamente en lo que tiene que ver con la

⁷⁴ Como expresamente señala la Exposición de Motivos de esa Ley “La implantación de la nueva Oficina Judicial y la correlativa distribución de competencias entre Jueces y Secretarios Judiciales exige adaptar nuestra legislación procesal a las previsiones que ya contiene la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativas a las Oficinas Judiciales y a los Secretarios Judiciales, y a dicha reforma integral de nuestras leyes procesales se dirige la presente Ley.”

jurisdicción y la competencia que es fijada por ellos en la forma que vamos a ver más tarde. Esa decisión determina aspectos de “*ius cogens*” o de orden público que tienen que ver con la relación jurídico-procesal, no afectando solo a la eficacia del proceso como instrumento para el ejercicio de la función jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado, sino, y es lo más importante, a decisiones en las que se aplica el derecho dirimiendo la controversia entre las partes, por ejemplo, en relación a la cuantía que luego será elemento fundamental para fijar la competencia material e incluso el procedimiento, los recursos que cabra interponer etc. No consideramos suficiente, ni desde el punto de vista de la eficacia, ni de la propia naturaleza de la función, que la existencia de un recurso ante el Juez o Tribunal contra la decisión del Secretario Judicial, neutralice las prevenciones expuestas. Debe ser el Juez o Tribunal quien vele de forma eficaz por todos los aspectos que tienen que ver con estas cuestiones, debiendo someterse a su control y decisión la corrección de la fijación de la relación jurídico-procesal.

En el concreto ámbito de la competencia, los Secretarios Judiciales son los competentes para acordar la admisión a trámite del recurso contencioso-administrativo, y así se prevé en el artículo 45.3 con la redacción dada al mismo por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre. La asunción de esta competencia por los Secretarios Judiciales es absolutamente trascendente, ya que se les encomienda la comprobación de la concurrencia de ese presupuesto procesal, que tal y como hemos indicado es imprescindible para el correcto ejercicio de la función jurisdiccional. Se trata además de una comprobación que precisa de un alto grado de conocimiento técnico jurídico, habida cuenta de lo complicado de la regulación positiva de la materia. En todo caso el artículo 45.3 prevé esa competencia en manos de los Secretarios Judiciales para admitir a trámite el recurso contencioso-administrativo,

pero deberá dar cuenta al Juez o Sala para el caso de que no se den las condiciones y requisitos para su admisión, ciertamente, después de requerir a la parte para que subsane su comparecencia. Es decir, la admisión la puede y debe acordar el Secretario Judicial, pero la inadmisión queda reservada para su adopción por el Juzgado o Tribunal.

Sin embargo, el legislador de 2009, consciente de la trascendencia de la competencia como presupuesto procesal de imprescindible concurrencia, ya señalaba en la Exposición de Motivos de la Ley que si se tiene en cuenta que los posibles errores en la apreciación de la jurisdicción y competencia por parte del Secretario Judicial pueden corregirse, como ya se hacía antes, a través de la declinatoria interpuesta por el demandado y, en todo caso, por el control de oficio que en cualquier momento del procedimiento puede realizar el Juez o Tribunal en los términos establecidos en la Ley, se trata de un trámite perfectamente asumible por el Secretario Judicial.

Desde luego que puede darse el caso de que un determinado asunto no sea conocido por el Juez o Tribunal hasta que quede pendiente de sentencia o de señalamiento para votación y fallo. Así puede ser en el caso de un recurso contencioso-administrativo admitido a trámite y respecto de cual no se haya solicitado el recibimiento a prueba. El primer contacto del Juez o Sala con el recurso puede ser el más atrás citado, momento en el que podrá comprobarse por ellos la competencia, que en caso de entender que no concurre, debe ser apreciada de oficio. No cabe duda que esto es poco eficaz, especialmente desde el punto de vista de los tiempos de resolución. Como diremos en otro lugar de este mismo trabajo, la fijación de la cuantía es otro elemento decisivo en la determinación de la

competencia, y como también diremos, en el momento procesal en el que se procede a la admisión a trámite del recurso, ésta no estará normalmente fijada, lo que le corresponde hacer también al Secretario Judicial.

Así pues un primer momento para apreciar una eventual falta de competencia es la admisión del recurso y ello aunque el artículo 45 no se refiera expresamente a la comprobación de la concurrencia de ese requisito procesal. Lo cierto es que este es el momento en el que se tiene una primera aproximación al recurso, y tratándose de un vicio de orden público, si “*prima facie*” se puede apreciar un defecto en ese sentido, debe procederse en consecuencia.

6.1.4.- Competencias del Juzgado o Tribunal.

Pero centrémonos a continuación en las posibilidad que tiene el Juez o Tribunal, por si mismo, de comprobar la concurrencia del requisito procesal de la competencia. Pensemos de nuevo en que al tratarse de un vicio de orden público, y apreciable de oficio, los poderes del Juez o Sala se refuerzan, habilitando en todo momento su apreciación, y debiendo, en todo caso, procederse a una interpretación extensiva de esos poderes, tendentes al establecimiento de una correcta relación jurídico procesal.

Efectivamente, un segundo momento para proceder a apreciar la falta de competencia es el previsto en el artículo 51.1 a), cuando señala que el Juzgado o Sala, tras el examen del expediente administrativo,

declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto la falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado o Tribunal. Estamos ante un trámite en el que el órgano judicial ya tiene a su disposición el expediente administrativo, y en consecuencia puede tener noticia mucho más real de las circunstancias que concurren, especialmente si nos encontramos ante impugnaciones de actos presuntos por silencio administrativo. Con ese examen se puede conocer la pretensión instada en vía administrativa, que como es sobradamente conocido no se puede alterar en la vía contencioso-administrativa y que sin ese soporte material que supone el expediente administrativo, no se podría conocer adecuada y correctamente⁷⁵.

En tercer lugar nos encontraríamos con la posibilidad recogida en el artículo 58, las denominadas alegaciones previas. A través de este instrumento, el legislador, de nuevo habilita un trámite, esta vez a instancia de parte, para que se controle la concurrencia de determinados presupuestos procesales, entre ellos la competencia. El precepto prevé que las partes demandadas puedan alegar, dentro de los primeros cinco días del plazo para contestar la demanda, los motivos que pudieren determinar la incompetencia del órgano jurisdiccional o la inadmisibilidad del recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69, sin perjuicio de que tales motivos, salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional, puedan ser alegados en el escrito de contestación a la demanda, incluso

⁷⁵ El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de fecha 25 de noviembre de 2013, PO 324/2013, acuerda la estimación de unas alegaciones previas de falta de competencia al entender, en ese mismo Auto, que la cuantía de un procedimiento – una reclamación de deuda realizada por la Dirección Provincial de la TGSS en Asturias- es la del principal de esa deuda, descontando recargos y otros conceptos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.1.d) de la LJC-A.

si hubiesen sido desestimados como alegación previa. Desde luego llama la atención el hecho de que alegada de forma previa la falta de competencia, no pueda de nuevo ser opuesto ese óbice procesal en la contestación a la demanda, a diferencia de lo que ocurre con el resto de motivos que según el precepto pueden sostener la alegación previa. El artículo 59 prevé la forma de tramitación de la alegación previa, con la lógica audiencia a las partes personadas, y el propio apartado cuarto del precepto establece que en caso de estimación de la alegación de incompetencia, procederá el reenvío de las actuaciones al órgano competente, tal y como establece el artículo 7.3 de la LJC-A.

De acuerdo con lo anterior, nada impediría que se articulase en el escrito de contestación a la demanda la falta de competencia, para el supuesto de que no se hubiere invocado como alegación previa, a tenor de lo más atrás expuesto. Es cierto que el artículo 56.1 se refiere al escrito de contestación a la demanda como un escrito en el que se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, y entre ellos la falta de competencia, que no siendo en el estricto sentido de la palabra una pretensión que pueda dar lugar a la desestimación del recurso contencioso-administrativo -que será la petición habitual de las partes demandadas-, no es menos cierto que podrá dar lugar a un pronunciamiento de incompetencia, que en forma de auto, reenvíe las actuaciones al órgano judicial competente.

6.1.5.- Especialidades en el procedimiento abreviado.

En el caso del procedimiento abreviado existen algunas especialidades. Como ya hemos dicho más atrás nos encontramos ante un procedimiento basado en los principios de oralidad, inmediación y celeridad, lo que condiciona su tramitación, que gira en torno a una vista celebrada en unidad de acto.

El apartado tercero del artículo 78 prevé que presentada la demanda, el Secretario Judicial, apreciada la jurisdicción y competencia objetiva del Tribunal, admitirá la demanda, añadiendo que en otro caso, dará cuenta a éste para que resuelva lo que proceda. De nuevo nos encontramos con un apartado al que le dio nueva redacción la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la Oficina Judicial, y que por tanto permite realizar esa apreciación en ese momento procesal. Ha de insistirse en que en ese momento del curso de los autos aún no está fijada la cuantía, que el apartado 9 demora hasta la celebración de la vista.

Los apartados sexto y séptimo señalan que la vista comenzará con exposición por el demandante de los fundamentos de lo que pida o ratificación de los expuestos en la demanda, para seguidamente poder formular las alegaciones que a su derecho convengan, comenzando, en su caso, por las cuestiones relativas a la jurisdicción, a la competencia objetiva y territorial y a cualquier otro hecho o circunstancia que pueda obstar a la válida prosecución y término del proceso mediante sentencia sobre el fondo. Ciertamente es habitual en nuestro Derecho Procesal, que ha instaurado claramente un modelo basado en la oralidad y la inmediación, que las vistas comiencen con un trámite que busca sanar las posibles disfunciones de las que adolezca la relación jurídico procesal, despejando cualquier problema que afecte a los presupuestos

procesales, y que impidan la tramitación de un proceso que no puede acabar en una resolución de fondo por razón de esas eventualidades⁷⁶. A nuestro juicio, llama la atención que este precepto prevea que sea el recurrente quien pueda hacer esta alegación, y ello porque si éste optó por presentar su escrito de demanda⁷⁷, lo lógico es que haya optado por hacerlo ante el órgano competente, y no ante uno incompetente. Es posible la equivocación o la interpretación errónea de la norma aplicable, que luego pueda dar lugar a que la propia parte manifieste su voluntad de reconducción de la cosas al estado correcto. También se han detectado casos en donde la sospecha de abuso no ha estado ausente, como acontece cuando de forma encubierta se presenta un recurso ante un órgano distinto al que va dirigido, para evitar la caducidad del plazo, o por otros motivos menos confesables. La práctica habitual de los Tribunales ha sido la de realizar una clara interpretación “*pro actione*” de las normas procesales, dando por presentado ante una Sala un recurso cuyo encabezamiento va dirigido a un Juzgado⁷⁸. Desde luego lo lógico

⁷⁶ Así por ejemplo el artículo 443.2 en relación al juicio verbal civil y 416 y ss. en relación al juicio ordinario, de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y artículo 85.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social. Ciertamente esa función saneadora de la fase inicial de la vista ya comenzó con la introducción, en el en su día existente juicio de menor cuantía, durante muchos años modelo de proceso civil ordinario, de un trámite en el que establecía una comparecencia previa que tenía ese exclusivo objeto, artículo 693 de la ya derogada Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, en la redacción que a este artículo le dio la Ley 34/1984, de 6 de agosto.

⁷⁷ Recordemos que tal y como establece el artículo 78.2 de la LJC-A, el procedimiento abreviado se inicia directamente con la presentación del escrito de demanda.

⁷⁸ En estos últimos casos algún órgano judicial ha remitido el recurso una vez registrado por el órgano receptor del escrito, al competente, con una mera diligencia de

sería que la alegación de falta de competencia se hiciera por los demandados.

En todo caso en última instancia será el órgano judicial al que corresponderá velar por que la competencia sea la legalmente prevista.

El apartado 8 del artículo 78 de la LJC-A establece que oído el demandante sobre estas cuestiones, el juez resolverá lo que proceda, y si mandase proseguir el juicio, el demandado podrá pedir que conste en acta su disconformidad. Lo mismo podrá hacer el demandante si el juez, al resolver sobre alguna de dichas cuestiones, declinara el conocimiento del asunto en favor de otro Juzgado o Tribunal o entendiéndose que debe declarar ante esta alegación de eventual falta de competencia. Desde luego la opción de legislador va encaminada a resolver en el propio acto de la vista la cuestión de competencia. Sin embargo, existe un serio inconveniente para que se resuelva esta eventual cuestión en el acto de la vista, y es que no podría oírse al Ministerio Fiscal, que normalmente no será parte ni estará por tanto presente⁷⁹. No suele ser inhabitual que la practica forense pase por tener por realizada la alegación de incompetencia y tras oír al resto de la partes al respecto, proseguir la vista hasta el final, “*ad cautelam*” de que se dicte la resolución que

envió. Creemos que una vez registrado, lo suyo es seguir el trámite previsto en el artículo 7 de la LJC-A.

⁷⁹ Es necesario recordar como el artículo 52 de la LOPJ establece esa intervención preceptiva del Ministerio Fiscal en estos supuestos, lo que también prevé, tal y como ya señalamos más atrás el artículo 3.8 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por la Ley de 30 de diciembre de 1981.

proceda una vez finalizada la misma. De esta manera el Juez podrá examinar la cuestión con más detenimiento y decidir más reflexivamente, incluso oír al representante del Ministerio Fiscal por escrito. Si la cuestión de competencia debe prosperar, se dictara el correspondiente auto declarando esa incompetencia, remitiendo las actuaciones al órgano competente. De no ser así, se dictara sentencia sin necesidad de volver a citar a las partes a una nueva vista con las disfunciones que desde el punto de vista temporal generaría la decisión de haber suspendido la vista y realizar un nuevo señalamiento para reanudar la vista. La propia sentencia podría ser el lugar donde se documentara la desestimación de la cuestión de competencia, y por supuesto también la decisión que procediese en relación con la cuestión de fondo⁸⁰.

6.1.6.- La competencia objetiva en los recursos de apelación y casación.

Se ha planteado si es posible la alegación de falta de competencia objetiva o material en vía de recurso de apelación. En principio, y tratándose de un vicio de orden público, que es presupuesto para el adecuado ejercicio de la potestad jurisdiccional y que puede generar una nulidad de pleno derecho de las actuaciones seguidas ante un órgano incompetente, entendemos que esa posibilidad no debe

⁸⁰ Sobre esta cuestión puede verse CHAMORO GONZALEZ, JESUS MARIA y LESMES SERRANO, CARLOS, AA.VV. *“Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. Dirigidos por en ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE Y FERNANDEZ VALVERDE, RAFAEL. LA LEY. Madrid 2007. 3ª edición.pag 701

descartarse. Desde luego la necesidad de que se tengan que remitir las actuaciones al órgano competente y que se tenga que realizar antes de dictar sentencia, parece aconsejar que si la incompetencia se aprecia en vía de apelación se haga por auto. El Tribunal Constitucional en diversas sentencias, 22/1995, de 15 de febrero, 109/1985, de 8 de octubre, 55/1986, de 9 de mayo y 90/1991, de 25 de abril, entendió que los artículos de la vieja LJC-A de 1956, que preveían la posibilidad de que la incompetencia se declarara también en sentencia, eran contrarios al artículo 24 de la Constitución en la medida que suponían un obstáculo a la obtención de una resolución de fondo en relación a la pretensión instada.

A nuestro juicio, lo procedente en estos casos en los que de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial “*ad quem*” apreciase esa falta de competencia del órgano “*a quo*”, cuando dictó la sentencia o el auto recurrido en vía de apelación, es la de declarar la nulidad de pleno derecho de la actuado en la instancia, retrotrayendo las actuaciones al momento en que debió apreciarse en la instancia esa falta de presupuesto procesal de competencia material u objetiva. Piénsese que pudiera ser que el órgano “*ad quem*” no fuera el competente para conocer del recurso frente a la resolución correctamente dictada en la instancia, o que incluso la decisión en la instancia fuera otra que permitiera la doble instancia para las partes, que no tienen que sufrir las consecuencias de un error en la determinación de la competencia en la instancia, y una resolución de fondo por el órgano “*ad quem*”. Esa parece ser la opción que sigue la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable supletoriamente al proceso contencioso-administrativo, al prever en el artículo 48 que cuando el Tribunal que conozca del asunto en segunda instancia o en trámite de recurso extraordinario por infracción procesal o de casación entienda que el Tribunal ante el que se siguió la primera

instancia carecía de competencia objetiva, decretará la nulidad de todo lo actuado, dejando a salvo el derecho de las partes a ejercitar sus acciones ante la clase de Tribunal que corresponda. La especialidad en el orden contencioso-administrativo supondría la inaplicación de esta última parte de la previsión, ya que la LJC-A, la directamente aplicable, prevé la remisión de lo actuado al órgano competente, lo que podría determinar el órgano “*ad quem*”. Incluso, podría plantearse que si el órgano determinado como competente dependiera jerárquicamente del que decide en vía de apelación, cabría, por razones de economía procesal, un reenvío directo.

La sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2014 parece seguir este criterio. El supuesto allí decidido puede resumirse diciendo que la Sala de la Audiencia Nacional considero, en vía de apelación, y tras la alegación en esa vía por primera vez por parte de la Administración demandada, de que la sentencia de la instancia dictada por un Juzgado Central se había dictado con falta de competencia material, que no era ese momento para plantear la cuestión, que debió de haberse solventado ante el órgano “*a quo*” antes de dictar sentencia. Plateada la nulidad de actuaciones por parte de la recurrente en la instancia que vio estimado el recurso de apelación en su perjuicio alegado que la sentencia se había dictado en la primera instancia por órgano judicial incompetente, la Sala de la Audiencia dictó auto entendiendo que su sentencia debía de ser considerada como dictada en primera instancia y no en apelación. Esto fue lo que propició que el Tribunal Supremo dictara la sentencia referenciada en el recurso de casación que si cabía contra una sentencia de la Audiencia dictada en primera instancia, señalando el Alto Tribunal que no cabía declarar inadmisibile el recurso de casación como pretendía la Administración demandada, ya que consideraba correcta la decisión de la Audiencia en

la resolución de la nulidad de actuaciones planteada, añadiendo que si aquella Sala considero que no era procedente la retrotracción al momento anterior a que se dictara sentencia por el Juzgado Central, menos aconsejable será la anulación de todo lo actuado por parte del Tribunal Supremo, retomando todo el procedimiento desde el inicio.

Esa remisión de lo actuado al órgano judicial competente, ya sea realizada por el órgano “*a quo*” o por el órgano “*ad quem*” supone que la sustanciación del proceso se lleve a cabo ante aquel, aunque ha de tenerse en cuenta que la nulidad de pleno de derecho de las actuaciones seguidas ante el órgano incompetente puede quedar mediatizada por la previsión del artículo 243 de la LOPJ, y por razones de economía procesal y de eficacia, mantener la validez de aquellas actuaciones que se hubiesen mantenido invariables, aun la infracción cometida y que dio lugar a la nulidad de actuaciones.

En vía casacional también es posible apreciar la falta de competencia y el artículo 88.1 b) de la LJC-A así lo prevé expresamente. La eventual apreciación de falta de competencia en casación debe seguir los mismos trámites que la que se realiza en otro momento procesal, siendo las consecuencias también las mismas. La remisión de las actuaciones al órgano competente también debe ser una consecuencia de esa declaración, y ello en aplicación de lo contenido y previsto en el artículo 7.3 de la LJC-A, cláusula general en todos estos casos.

El problema más atrás apuntado de si la resolución que acuerda, en vía de recurso de apelación o casación, la incompetencia debe tener

forma de sentencia o auto, no queda aclarado en nuestras normas positivas. De todos modos lo necesario es el reenvió de las actuaciones para que allí continúen su tramitación, y ello hace que parezca más lógico que vaya precedido de un auto y no de una sentencia. El Tribunal Supremo parece seguir este criterio cuando en el Auto de 14 de febrero de 1998, al declararse incompetente a favor de la Audiencia Nacional en un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una resolución del Ministerio del Interior que había denegado una concesión de asilo, lo hace por auto para remitir las actuaciones al órgano competente⁸¹.

En relación a este tratamiento procesal de la competencia material u objetiva ya hemos analizado los diferentes momentos procesales en los que se puede poner de manifiesto la falta de ese presupuesto procesal, y ello siempre con la condición de que la alegación de parte o la apreciación de oficio se realizase ante o por el órgano judicial ante el que se tramita un recurso contencioso-Administrativo, es decir, sobre el presupuesto de que se decline la

⁸¹ El Alto Tribunal justifica su decisión en la evitación de indefensión las partes, realizando su declaración de incompetencia antes de sentencia, y ello porque la afección al artículo 24 de la Constitución se produciría, en sentencia un obstáculo impositivo de un pronunciamiento de fondo. El Tribunal Supremo recuerda precedentes propios como las sentencias de 12 de noviembre de 1981, 21 de Junio de 1983 y 9 de febrero de 1984, resaltando también que el propio Tribunal Constitucional, como ya hemos dicho, había dicho que el artículo 82 a) de la vieja LJC-A de 1956, que permitía que se declarase la incompetencia mediante declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, realizada en sentencia, era contraria a la Constitución.

En el mismo sentido la sentencia de la Sección Sexta de la Sala Tercera de 29 de enero de 2004.

competencia. Nada se prevé en la LJC-A en relación con el posible planteamiento de la cuestión de competencia ante el órgano que se considera competente. No consideramos asumible la utilización de mecanismos como la inhibitoria, para hacer valer esa falta de competencia objetiva, que afecta como tal al proceso que se sigue ante un órgano judicial concreto.

En todo caso, y como ya hemos señalado, la decisión de la cuestión de competencia entre Juzgados y Tribunales de un mismo orden jurisdiccional le corresponde al órgano inmediato superior común a ambos, conforme a las normas establecidas en las leyes procesales, que además en la resolución en que se declare la falta de competencia se expresará el órgano que se considere competente, según establece el artículo 51 de la LOPJ.

6.2.- Tratamiento procesal de la competencia funcional

Cuando nos encontramos con un problema la falta de competencia funcional, la regulación de nuestra LJC-A no es todo clara que sería deseable. Solo el primer apartado del artículo 7 parece contener una regla general en relación con la competencia funcional, a la que ya nos hemos referido en otro momento de este trabajo y que no aporta mucho desde el punto de vista del tratamiento procesal de la competencia⁸². Así, en relación con el conocimiento de las incidencias

⁸² Se trata de un precepto genérico en orden atribuir al órgano competente para conocer de un asunto, competencia para conocer también de sus incidentes,

de un proceso contencioso-administrativo, las principales cuestiones se suscitaran en relación con el conocimiento de los incidentes de medidas cautelares o de ejecución, y es claro que la competencia funcional, ex artículo 7.1 de la LJC-A, le corresponderá al órgano judicial que conoció del asunto en la primera instancia.

Existe un importante problema en relación con el conocimiento de los recursos devolutivos, y más en concreto con la admisibilidad de ese recurso en razón de los requisitos legalmente previstos para su admisión. Sin duda alguna no nos encontramos con un problema de competencia funcional en el estricto sentido del término, pero sí creemos necesario abordarlo en este estudio en la medida en que está íntimamente relacionado con él. Nos referimos al problema de admisibilidad del recurso de apelación. Efectivamente hay que decir que el recurso de apelación se prepara ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que dictó la resolución apelada, siendo allí donde se da traslado del mismo a los apelados para que en su caso se opongan al recurso. En esta fase existen dos momentos previstos en el artículo 85 para controlar la concurrencia de los requisitos necesarios para que se pueda admitir el recurso de apelación, lo que determinará la existencia de competencia funcional, con independencia de que ya desde este momento señalemos que la falta de este presupuesto procesal entendemos que puede ser apreciada en cualquier momento procesal, como vicio de orden público que es, por lo que en conexión con esta consideración, creemos posible que se pueda apreciar la inadmisibilidad del recurso si no se dan los requisitos para ello. De nuevo la Ley atribuye al Secretario Judicial la función de controlar este extremo. En

previsión que con carácter general contiene el artículo 61 de la vigente LEC, y que también recogía el artículo 55 de la LEC de 1881.

primer lugar cuando el apartado segundo de este artículo, prevé que será aquel el que decide la admisión del recurso si se cumplen los requisitos y se refiere a una resolución susceptible de ser recurrida en apelación. Recordemos en este momento que esto tendrá mucho que ver con la cuantía del proceso, que el mismo determinó, ya que tras la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de Octubre, de medidas de agilización procesal, en el artículo 81.1a) de la LJC-A, la cantidad mínima para poder acceder al recurso de apelación se fijó en 30.000 €.

La Ley prevé otro segundo momento para hacer valer esa eventual falta de requisitos para admitir el recurso de apelación en el apartado 4 del artículo 85, cuando señala que el apelado podrá alegar esa indebida admisión cuando presente el escrito de oposición al recurso. En este caso la resolución de esta alegación le corresponde al órgano “*ad quem*”, al que se remitirán las actuaciones tras dar traslado de esa oposición a la admisión al apelante, párrafo 5 de este artículo.

Pero, como ya dejamos claro, en cualquier momento el órgano “*ad quem*” podrá apreciar esa falta de concurrencia de los requisitos de admisibilidad relacionados con la competencia funcional una vez recibidas las actuaciones. Incluso creemos que no está vinculado por la resolución que ha fijado la cuantía en la instancia, que es fundamentalmente la que condiciona esa admisibilidad, y que se puede someter a revisión. Son numerosas las resoluciones del Tribunal Supremo⁸³ que inadmiten recursos de casación que fueron admitidos por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales

⁸³ Véanse por todas las de 18 y 20 de febrero de 1999.

Superiores de Justicia en base a la cuantía fijada en la instancia por el Secretario Judicial.

Pero volviendo a centrarnos estrictamente en la eventual falta de competencia funcional, como ya dijimos y ante la falta de previsión concreta de la LJC-A para reaccionar en estos casos, hay que entender que el cauce previsto en el artículo 7 es el mismo para los tres tipos de competencia, objetiva o material, funcional y territorial, sin perder de vista la supletoriedad de la LEC, que en su artículo 62 establece un cauce, cuando prevé no solo que no serán admitidos a trámite los recursos dirigidos a un Tribunal que carezca de competencia funcional para conocer de los mismos, sino que admitido un recurso, si el órgano judicial al que se haya dirigido entiende que no tiene competencia funcional para conocer del mismo, dictará auto absteniéndose de conocer, previa audiencia de las partes personadas por plazo común de diez días.

La decisión de estas cuestiones también se realizara conforme a lo previsto en el artículo 51 de la LOPJ.

6.3.- Tratamiento procesal de la competencia territorial.

Como ya hemos dicho, la competencia territorial tiene una manifiesta relación con el interés público en la medida que se conecta con el objeto del proceso contencioso-administrativo, donde precisamente se ventila y actúa el control de legalidad de la actuación de las Administraciones Publicas, artículo 106 de la Constitución. Sin

embargo destacaremos que la ausencia de esta manifestación de la competencia no es sancionada por la LOPJ con la nulidad de pleno derecho de las actuaciones procesales llevadas a cabo por un órgano judicial incompetente desde el punto de vista territorial, lo que, tal y como hemos visto se reserva para la falta de competencia material u objetiva y funcional.

La competencia territorial también es improrrogable, y por tanto debe ser apreciada de oficio. Como ya hemos visto el artículo 14 de la LJC-A contiene las normas que disciplinan esta manifestación de la competencia y es necesario velar por su cumplimiento, lo que tendrá lugar en la misma forma y cauces que ya hemos examinado para controlar la competencia material u objetiva y la funcional. Hay que decir que el artículo 7 no establece distinciones al respecto, ni tampoco prevé su aplicación a las diferentes manifestaciones de la competencia, por lo que habrá que aplicarlo indistintamente.

Vamos a referirnos a continuación a las denominadas declinatoria e inhibitoria

En efecto, la declinatoria y la inhibitoria son dos instrumentos tradicionales en nuestro derecho procesal para hacer valer la eventual falta de competencia de un órgano judicial. La primera se articula ante el órgano que está conociendo del asunto y pretende que este decline su conocimiento por falta de competencia, en tanto en cuanto que la segunda se hace valer ante el órgano que se considera competente para que requiera de inhibición a quien conoce del asunto indebidamente a juicio de quien articula la inhibitoria.

Si acudimos a la legislación procesal civil, supletoria en el proceso contencioso-administrativo, ex Disposición Final Única de la propia LJC-A, supletoriedad que con carácter general también recoge el artículo 4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, el legislador del año 2000 ha hecho desaparecer de nuestro ordenamiento la inhibitoria, lo que la doctrina no ha criticado en exceso⁸⁴. La vieja Ley de Enjuiciamiento Civil de 1981 si la recogía en su artículo 78, previendo en el 77 la declinatoria, y dejando claro que no se podían articular simultáneamente ambos mecanismos. Actualmente son los artículos 65 y ss. los que regulan la declinatoria estableciendo su régimen legal.

La declinatoria se regula en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de manera muy similar a como lo hace la LJC-A, y que ya hemos examinado. Destacaremos la exigencia de audiencia a los interesados y la necesidad de que se acuerde a través de auto motivado todo ello con remisión de lo actuado al órgano competente.

La decisión de estas cuestiones también se realizara conforme a lo previsto en el artículo 51 de la LOPJ.

⁸⁴ FERNÁNDEZ, M.A., “*Derecho Procesal Civil*”, pág. 368, nota 14.

7.- LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LA COMPETENCIA OBJETIVA O MATERIAL

7.1.- Ámbito material de la actividad administrativa u órgano administrativo del que emana la actuación administrativa impugnada como elementos definidores de la competencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Debemos centrar ahora nuestra atención en los criterios que utiliza nuestra legislación positiva para distribuir la competencia material u objetiva entre los distintos órganos judiciales que componen la planta de este orden jurisdiccional.

El Capítulo II del Título Primero de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, tiene por objeto establecer y regular el régimen de reparto competencial entre los órganos judiciales del orden Contencioso- Administrativo. El mismo descansa, como ya hemos dicho, en dos criterios de distribución de competencias, a saber, de un lado el criterio estrictamente material, considerando los ámbitos materiales de la actividad administrativa sectorial que van a ser juzgados por cada órgano judicial, y de otro lado el órgano administrativo del que emana la actuación administrativa que será juzgada⁸⁵. Este doble

⁸⁵ Similares consideraciones realiza RUIZ RISUEÑO, FRANCISCO en *“El proceso Contencioso-Administrativo”*. COLEX. Madrid 1998. Pág. 117. Lo mismo verse SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ

criterio sin duda debe articularse de forma correcta para evitar la existencia de disfunciones en su puesta en marcha⁸⁶. Así es necesario conocer la organización administrativa y el régimen jurídico que imperan en cada estructura pública, para poder articular el sistema de forma adecuada. Si tenemos en cuenta la irregular organización de las diferentes Administraciones Públicas, tanto las territoriales como las instrumentales, detectamos con facilidad los problemas que encierra la opción del legislador de considerar de forma coprincipal el criterio del órgano administrativo del que emana la actuación administrativa impugnada para determinar la competencia del órgano judicial. En efecto, las potestades autoorganizatorias de las Administraciones Públicas, así como las potestades normativas de algunas de ellas, nos conducen a un sistema organizativo que poco o nada tiene que ver con la uniformidad, a lo que se debe añadir un régimen jurídico también diferente, que se traduce, en relación al tema que nos ocupa, en

MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002, pág. 800 y ss.

⁸⁶ REQUERO IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS en *“ Organización y Competencias en la Ley 29/ 1998 de 13 de Julio”*, ponencia presentada al Curso sobre la LJC-A, celebrado en el Tribunal Supremo en Octubre de 1998 y organizado por el CGPJ, señala que el diseño competencial de la nueva LJC-A puede denominarse de arquitectura asimétrica, ya que la regulación parte de cuál es la actividad administrativa a enjuiciar, y cual la organización administrativa que la emite, para posteriormente determinar el órgano judicial más idóneo para conocer del mismo, pág. 7. Aún inédita. Vuelve a insistir en ello en sus trabajos *“La Competencia en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia I”*. Actualidad Administrativa nº14. Madrid 1999, pág. 361 y ss. y *“La Competencia en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Juzgados. Competencia por razón de la materia y territorial II”*. Actualidad Administrativa nº14. Madrid 1999, pág. 289 y ss.

sistemas de recursos distintos y en formas de poner fin a la vía administrativa también diferentes, con las necesarias disfunciones que ello provoca en orden a determinar el órgano judicial competente para llevar a cabo un eventual control judicial.

En todo caso este doble criterio de la materia y del órgano administrativo del que emana la actuación administrativa impugnada pone de manifiesto una primacía del segundo frente al primero. Parece como si el legislador quisiera aforar a determinadas Administraciones Públicas u órganos administrativos ante los órganos judiciales colegiados, en detrimento de los Juzgados unipersonales, quizás por aquello de las reticencias iniciales hacia su creación. En efecto, una materia que gestionada por la Administración del Estado diera lugar a la intervención de las Salas territoriales, una vez transferida en su gestión a las Comunidad Autónoma la competencia para conocer de los actos administrativos dictadas en ese ámbito, recaería en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Así ha acontecido por ejemplo con la potestad sancionadora en materia de prevención riesgos laborales, hoy en manos del orden jurisdiccional social, en los Juzgados de lo social en concreto, tras la previsión del artículo 2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. Pues bien, cuando su control se llevaba a cabo por la jurisdicción contencioso-administrativa, la competencia le correspondía a las Salas territoriales si la sanción la imponía la Administración periférica del Estado, y superaba los 60.000 €. Después de que esta competencia se transfiriera a las Comunidad Autónoma, la competencia les correspondía a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, si la sanción la imponía la Administración periférica autonómica, lo que también ocurriría si aún siendo impuesta por los órganos centrales de esa Administración autonómica, superaba los 60.000 €. Por tanto, el aforamiento, sobre todo para la Administración

del Estado, o incluso también para los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, lo es con independencia de la materia sobre la que versa su actuación.

El sistema diseñado por el legislador nunca podrá dar soluciones satisfactorias en orden a lograr una distribución racional de las competencias. Esta forma de distribución de competencias produce la que ya denominamos heterogeneidad competencial y, así por ejemplo, un contrato administrativo en una Comunidad Autónoma pluriprovincial será celebrado en la provincia correspondiente a través de su Administración periférica, evidentemente con posibilidad de que sea revisado en vía de recurso administrativo por los órganos centrales de esa Comunidad Autónoma, y descansando, finalmente, la competencia para el control judicial de legalidad del mismo ante el Juzgado de lo Contencioso de esa provincia en virtud de lo previsto en el artículo 8.3 de la LJC-A. Si, por el contrario, la actuación se desarrolla en una Comunidad Autónoma uniprovincial, que no tiene por supuesto Administración periférica, esa actuación será exclusivamente enjuiciada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia, según la previsión del artículo 8.3 en relación con el 10.1.m) de la LJC-A. Todo esto va a ser causa de una muy diferente cadencia en la resolución del litigio en el tiempo, no solo por los distintos ritmos de trabajo de una y otra clase de órgano judicial, sino porque dependiendo de la cuantía, en el Juzgado la tramitación puede ser mucho más ágil a través del procedimiento abreviado, y además de que en un caso exista una doble instancia de control, mientras que en el otro una sola.

Efectivamente la irracionalidad de la organización que atribuye una primera instancia compartida a los Juzgados y las Salas, con

procedimientos de tramitación muy distintos en relación sobre todo a su duración, hace que la competencia de uno u otro órgano, genere las disfunciones apuntadas, que afectan muy directamente a como se satisface el derecho a la tutela judicial efectiva.

En los supuestos en los que la LJC-A prevé que la confirmación o no en vía de recurso administrativo de una actuación administrativa pueda conducir a una y otra determinación competencial, tal y como acontece con las numerosas resoluciones administrativas que fueron dictadas⁸⁷ por las Delegaciones del Gobierno en las CC.AA. en materia de Tráfico y Seguridad Vial, con recursos ante los órganos centrales del Ministerio del Interior, en concreto de la Dirección General de Tráfico. Este órgano administrativo central podía alterar la competencia del órgano judicial al que se atribuye la potestad de controlar la legalidad de esa sanción administrativa, solo con modificar la cuantía de la multa impuesta, y así si la Dirección General rebajaba la multa de 300 € a 249 €, la competencia se desviaba desde el Juzgado Provincial competente, al ser el acto dictado por un órgano administrativo periférico, a la Sala Territorial competente, al ser el acto revisado y modificado en vía de recurso por la Dirección General de Tráfico, lo que claramente establece el artículo 8.3 de la LJC-A. Lo mismo acontece con una sanción impuesta a un Letrado por un Colegio de Abogados que si es modificada en vía de recurso por el Consejo General de la Abogacía, traslada la competencia material del Juzgado a la Sala Territorial del correspondiente Tribunal Superior de Justicia. No cabe duda que el

⁸⁷ Decimos esto porque ahora la reforma de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial operada por la Ley 17/2005, de 19 de julio, atribuye la competencia para sancionar en este ámbito sectorial a los Jefes Provinciales de Tráfico, sin que quepa recurso de alzada.

criterio no es el más racional y acertado, y sobre todo objetivo. A nuestro juicio debería desaparecer la previsión que excluye de la competencia de los Juzgados las actuaciones administrativas que no se confirmen en vía de recurso o fiscalización por el órgano superior o de tutela. Esto como medida paliativa pues defendemos una primera instancia plena para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con muy escasas excepciones.

El problema radica, a nuestro juicio, en que los criterios manejados por el legislador para diseñar el régimen de competencias del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo plantean dos tipos de problemas, a saber, su falta de racionalidad y su falta de sintonía con el principio de igualdad y con la predeterminación legal del Juez.

En efecto, por lo que se refiere a la primera cuestión citada, aforamiento del órgano administrativo, ya hemos adelantado más atrás como la atribución competencial basada en el órgano administrativo del que emana la actuación administrativa impugnada y el ámbito sectorial de la actividad administrativa a la que se refiere, impide el establecimiento de una pirámide regular en la organización judicial de este orden Jurisdiccional. Habrá asuntos que con escasa problemática técnico-jurídica, se atribuyan al conocimiento de órganos judiciales cuya organización es compleja y costosa, con el claro desaprovechamiento del mismo, es el caso de sanciones de caza impuestas por los órganos centrales de una Comunidad Autónoma, con privación de licencia de caza por más de seis meses. Por otra parte, litigios de compleja enjundia jurídica, así como de importante trascendencia social, serán conocidos por los Juzgados unipersonales, por ejemplo, la resolución de un concurso para proveer una Cátedra en una Universidad -más tarde nos

detendremos en esta concreta cuestión-. A ello debemos añadir la sobrecarga de trabajo de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia frente a los Juzgados Provinciales.

Por lo que respecta a lo segundo, su capacidad de autoorganización, quedará al albur de la Administración poder alterar en muchos casos la competencia del órgano judicial buscando así los ritmos de resolución que considere más adecuados y modificando así incluso, las posibilidades de revisión en vía de recurso.

La opción por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, una vez adoptada, cual fue el caso, debió de seguirse de las consecuencias inherentes a ella, y crear así una instancia plena -a salvo, y como ya hemos dicho más atrás, de determinadas y puntuales cuestiones y por razones de orden institucional, cual serian los actos de los altos órganos de las Comunidad Autónoma, Asambleas legislativas, Defensor del Pueblo Autonómico o equivalente, Tribunales de Cuentas Autonómicos, Consejos de Gobierno, etc.- ajena a críticas fáciles de desmontar y claramente distorsionadoras de la eficacia en la actividad jurisdiccional, en un ámbito tan sensible cual es el del control judicial de la actividad de las Administraciones Publicas, donde la clausula del Estado del Derecho y del pleno sometimiento de la Administración al principio de legalidad dependen de aquella eficacia.

Queremos concluir este apartado insistiendo en que el sistema de distribución competencial nunca podrá ser uniforme, y dependerá de la voluntad de quien ostenta potestades de autoorganización.

Insistimos de nuevo en la necesidad de dotar a este orden jurisdiccional de una organización racional, creando una autentica doble instancia a través de una primera formada, bien solo por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, o compartiendo este escalón con órganos colegiados de nueva planta, que bien pudieran encontrar ubicación en las Audiencias Provinciales, convirtiendo a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia en auténticas Salas de apelación, y dejando a la Sala Tercera del Tribunal Supremo su necesaria e imprescindible función de unificar la doctrina jurisprudencial.

7.2.- La cuantía como elemento definidor de la competencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

7.2.1.- Cuestiones generales.

En nuestro derecho procesal la cuantía es un elemento clave para definir distintos aspectos procesales, fundamentalmente la competencia y el procedimiento aplicable. Podemos definir la cuantía como el interés económico del litigio, de forma tal que el objeto de la pretensión tendrá normalmente un interés económico, aunque es evidente que es viable la existencia de pretensiones sin contenido económico patrimonial, o incluso aun concurriendo éste elemento, de cuantía indeterminada⁸⁸.

⁸⁸ El artículo 251 de la LEC es un ejemplo claro de esta concepción de la cuantía en el proceso. Similar previsión contiene el artículo 41.1 de la LJC-A.

Por tanto la cuantía es un elemento fundamental en el momento de definir aspectos destacadísimos de la tutela judicial efectiva, tales como la duración del procedimiento, según la misma determine un tipo de proceso u otro⁸⁹, las instancias posibles y los recursos admisibles, etc. Su conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva es evidente. Aun lo anterior nuestro Derecho Procesal, tras la reforma operada en nuestra leyes procesales a través de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial⁹⁰, hace descansar en los Secretarios Judiciales, el control de la cuantía en el proceso, artículo 254.4 de la LEC, funcionarios con cualificación jurídica pero en los que está ausente el estatuto orgánico que la Constitución establece para Jueces y Magistrados, a los que entendemos deben reservarse la decisiones que determinen aspectos tan trascendentes como los analizados.

⁸⁹ El artículo 78 de la LJC-A, junto otros criterios estrictamente materiales - cuestiones de personal- fija en 30.000 € el umbral para determinar el ámbito objetivo del procedimiento abreviado.

⁹⁰ Sobre el impacto de esta reforma en nuestro derecho procesal puede verse, BLASCO SOTO, MARIA DEL CARMEN “*La nueva estructura (o desestructura) del proceso: La admisión de la demanda en el proceso civil (Ley 13/2009 de 3 de noviembre)*” Diario la Ley, nº 7325, 2010. pág. 123; de la misma autora, “*El Secretario Judicial ante la reforma procesal de 2009: la nueva Oficina Judicial.*” Revista jurídica de Castilla y León, Nº. 21, 2010, págs. 51-78; MAGRO SERVET, VICENTE, “*Análisis práctico de la reforma procesal civil por la Ley 13/2009, de 23 de noviembre, de la Oficina Judicial.*” Diario La Ley, nº 7348, 2010. Pág. 323 y ss.; MOLTÓ I DARNER, JOSEP MARÍA, “*Reformas en la jurisdicción contencioso-administrativa por la Ley 13/2009*”, Revista Jurídica de Catalunya, Vol. 109, Nº 2, 2010, págs. 473-478; SEOANE CACHARRON, JESUS, “*El Secretario Judicial ante la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de Reforma de la Legislación Procesal (civil y penal) para la Implantación de la Nueva Oficina Judicial* “. Diario La Ley, nº 7561, 2001, pág. 234 y ss.

En todos los ámbitos de la jurisdicción, tanto en el proceso civil, en el penal y en laboral, la cuantía sirve para determinar aspectos del proceso. El proceso contencioso-administrativo⁹¹ no se sitúa al margen de esta dinámica, dándose algún elemento específico, y es que no solo la competencia funcional se determina en razón de la cuantía del proceso, sino también la material y objetiva, y ello porque como ya hemos manifestado, la instancia es compartida por órganos distintos, de manera que el legislador ha entendido que la cuantía también debe colaborar en la distribución de competencias entre aquellos.

Analizaremos a continuación algunas cuestiones relacionadas con esta cuestión.

7.2.2- Momento procesal para la fijación de la cuantía.

Debemos distinguir entre la fijación de la cuantía en el proceso en primera o única instancia y en el procedimiento abreviado.

⁹¹ Sin duda nos encontramos ante una cuestión que no ha sido tratado con profundidad por la doctrina científica. Citaremos no obstante y con carácter general sobre este tema a MENEDEZ SEBASTIAN, E. *“La cuantía en recurso contencioso-administrativo”*. ATELIER. Barcelona 2000. FLORES PRADA, IGNACIO, *“Determinación y función de la cuantía en el proceso contencioso-administrativo”*. REDA nº 144, 2009, pág. 679 y ss.

En el cauce procesal primeramente citado, el artículo 40 de la LJC-A, tras la reforma operada en la misma por la ya citada Ley 13/2009, de 3 de Noviembre, es el Secretario Judicial quien fija la cuantía tras la presentación de los escritos de demanda y contestación a la demanda. Por tanto las partes, hasta la presentación de estos dos escritos, no deben alegar nada al respecto, ya que es el propio artículo 40.1 *in fine* el que señala que en los escritos demanda y contestación a la demanda las partes podrán exponer por medio de otrosí, su parecer al respecto. Sin duda el legislador de la LJC-A siguió un criterio similar al que contenía la Ley de Enjuiciamiento Civil⁹². De hecho el artículo 253 de la LEC se refiere a esa necesidad de que la cuantía en el proceso civil se fije en el escrito inicial. Lo que ocurre es que en el proceso civil el primer escrito será siempre el de demanda, mientras que en el proceso en primera o única instancia será el de interposición del recurso contencioso-administrativo, artículo 45.1 de la LJC-A.

A nuestro juicio, sin duda el momento inmediatamente posterior a la presentación de los escritos de demanda y contestación a la demanda es claramente inadecuado para la fijación de la cuantía⁹³. Como hemos señalado, la fijación de la cuantía será imprescindible para determinar si un recurso competencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo se sigue por los trámites del procedimiento abreviado o por el procedimiento en primera o única instancia, tal y como resulta de la aplicación del artículo 78 de la LJC-A. Lo mismo ocurre con la eventual

⁹² Ambas leyes se tramitaron y aprobaron en la VI Legislatura.

⁹³ En similar sentido FLORES PRADA, IGNACIO, *“Determinación y función de la cuantía en el proceso contencioso-administrativo”*. REDA nº 144, 2009, pág. 687.

apelación del auto recaído en la pieza de medias cautelares, que la Ley hace depender de que sea o no apelable la sentencia que se pudiere dictar como forma de terminación del proceso, y ello con arreglo a las previsiones contenidas en los artículos 80 y 81 de la LJC-A.

Por tanto el control de la competencia que el artículo 45.3 establece que debe realizar el Secretario Judicial tras la presentación del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, exigirá inexcusablemente en muchos casos, que la cuantía esté fijada o se fije cautelarmente, tanto para determinar la competencia material u objetiva, como para dar al recurso el trámite correspondiente, o incluso para liquidar la tasa judicial. Efectivamente este problema que la Ley no contempla se puede superar en la práctica con el examen de la resolución impugnada que el recurrente debe de acompañar a su escrito de demanda, o al menos determinar la fecha de su publicación en el periódico oficial correspondiente, artículo 45.2.c), y si tiene dudas sobre la competencia material, dar traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, para que sean oídos al respecto, conforme establece el artículo 7.2 de la LJC-A. Es claro que la declaración de incompetencia le corresponde en exclusiva al Juez o Magistrados que compongan la Sala, artículo 7.3. En relación al curso que se debe dar a los autos, también la solución podrá venir de la mano de la aplicación de los poderes de oficio al tratarse de una cuestión de orden público. En el proceso civil el artículo 254.1 establece la necesidad de que se dé a los autos el curso procesal que corresponda, aun cuando la parte en su escrito hubiere optado por otro cauce distinto de manera inadecuada.

Creemos necesario recordar como el ya derogado artículo 49.1 de la vieja LJC-A de 1956 establecía que la cuantía se fijara en el escrito de

interposición del recurso contencioso-administrativo. Si no se recogía esta referencia, el órgano judicial⁹⁴ debía requerir de subsanación a la parte recurrente, y en último caso, fijar la cuantía previa audiencia de la Administración demandada. Ésta, en todo caso, podía recurrir el auto de fijación de cuantía.

En relación al procedimiento abreviado, si la cuantía del objeto de la pretensión excede de los 30.000 €⁹⁵, las partes pueden suscitar en el

⁹⁴ Tribunal, decía literalmente la Ley al no existir, como ya hemos dicho, en el aquel momento otro clase órganos judiciales distintos de los colegiados en la planta del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

⁹⁵ Esta es la cuantía establecida en el artículo 78 de la LJC-A tras la reforma operada en la misma por la Ley 37/11, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

En sentido crítico, el procedimiento abreviado fue un procedimiento nacido para dar respuesta a asuntos cuya naturaleza se relacionaba con un aspecto material, el de la función pública, y con otro cuantitativo, no sobrepasar las 500.000 pesetas de entonces, y asumía, inicialmente, una carga procedimental cercana al 50% de los asuntos que se tramitaban en los órganos unipersonales -nos atenemos a los datos estadísticos de los 6 primeros meses de funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo-. Es evidente que la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de Noviembre amplió notablemente el ámbito objetivo de este procedimiento, no solo elevando la cuantía de los asuntos que con carácter general deben tramitarse por esta vía hasta los 13.000 €, sino también incorporando todas las cuestiones de personal de las que conocen los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y también la extranjería, las peticiones de asilo político y la disciplina deportiva en materia de dopaje -esto último prácticamente reservado a los Juzgados Centrales-. Esto suponía un mayor margen de operatividad de este cauce procesal. En todo caso, la previsión legal de su régimen jurídico debió ser más explícita y estar mejor estructurada. El procedimiento abreviado como procedimiento fundamentalmente oral implica una importante dosis de imprevisión habida cuenta de los muchos problemas que surgen en su vida cotidiana que muchas veces no sólo no fueron

acto de la vista la causa de inadecuación del procedimiento. Siempre, claro está, que no se hubiera hecho uso de la posibilidad de suscitar esta cuestión con anterioridad, o para el caso de que el órgano judicial no lo hubiere hecho de oficio.

En el caso que regula el artículo 78.9 se prevé un auténtico incidente para resolver cuál es la verdadera cuantía del pleito. Cuando el Juez apreciare que las partes no están de acuerdo con la cuantía del mismo, debe intentar ponerlas de acuerdo. Si no se llega a ninguna solución convencional -siempre con consideración a la verdadera cuantía que debe tener el recurso, pues la fijación de la misma no debe quedar a la libre disposición de las partes- entonces se proponen y

previstos por el legislador, sino que casan mal con alguna de las previsiones de la Ley, de ahí que critiquemos la falta de técnica legislativa. Así, por ejemplo, el problema de la determinación de la cuantía del litigio a efectos del correcto encauzamiento procesal o incluso de las posibilidades de revisión de la decisión final -o también de las interlocutorias- por vía de apelación, tiene importantes problemas de encaje en la previsión del artículo 78. La necesidad de que el órgano judicial resuelva en el acto de la vista sobre la cuantía del litigio, -competencia que en este ámbito procedimental sigue en manos del Juez y no del Secretario Judicial- requiere irremediabilmente que las partes acudan al mismo con los instrumentos necesarios para acreditar su posición en este extremo. La inactividad de las partes en este sentido provoca una decisión del Tribunal que en ocasiones se puede encontrar huérfana de elementos de juicio. Quizá la opción de determinar la cuantía con carácter general, simplemente como inferior a 30.000 de €, ante la falta de fundamentación de las partes, es la opción más adecuada, sobre todo teniendo en cuenta la práctica habitual de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de cuantificar “*ad cautelam*”, a efectos de competencia, los objetos de los litigios que dependen de un “*quantum*” económico, en el momento de determinar la competencia objetiva.

practican las pruebas que se estimen pertinentes en relación a ésta específica cuestión. Sin solución de continuidad el Juez declarará, en atención a la cuantía que ha fijado, si el procedimiento debe tramitarse por el procedimiento abreviado o por el procedimiento ordinario.

El artículo 78.9 de la LJC-A prevé que contra esta decisión no cabe recurso alguno. Sin embargo, el recurrente siempre podrá articular el recurso de queja si por la fijación de la cuantía se ha inadmitido el recurso de apelación. Si la cuantía fijada en el acto del juicio no es superior a 30.000 €, entonces la decisión procedimental que corresponde es la continuación del procedimiento, dando la palabra a la Administración demandada para que haga las correspondientes alegaciones sobre el fondo del asunto.

En caso contrario, si la cuantía fijada en la comparecencia es superior al umbral del procedimiento abreviado, entonces la decisión procedimental debe ser la de transformar el procedimiento abreviado en procedimiento ordinario y en consecuencia suspender el juicio. Dado que el procedimiento abreviado se inicia por demanda, lo que no resuelve la Ley es cuál debe ser el siguiente trámite procesal para la continuación del procedimiento. En concreto se plantea si es preciso que el demandante formule nuevamente demanda -no debe olvidarse que en este procedimiento cuando la formuló no tenía a la vista el expediente administrativo- o si lo correcto procesalmente es dar traslado del expediente administrativo a la Administración demandada, para que conteste por escrito a la demanda ya formulada. En atención precisamente a que el demandante formuló demanda sin tener a la vista el expediente administrativo y al objeto de poder evitar trámites procedimentales innecesarios, entendemos que es obligado, en el

momento de transformar el procedimiento de abreviado a ordinario, consultar al Letrado de la parte recurrente sobre si quiere volver a formular demanda escrita, a la vista del expediente administrativo, o si en caso contrario está de acuerdo con que el siguiente trámite procesal sea la contestación a la demanda de la Administración demandada, acordando en el mismo acto del juicio lo que proceda según la preferencia justificada del Letrado, quedando reflejo de todo ello en el acta de la vista.

No debemos dar por finalizada esta cuestión sin hacer una breve referencia a la fijación de la cuantía en los recursos en materia de personal. Si en el resto de materias que se siguen por el procedimiento abreviado hay que presumir que, salvo impugnación expresa de las partes demandadas, la cuantía del recurso siempre es igual o inferior a 30.000 €, lo que encamina directamente a no ofrecer en la sentencia recurso de apelación, no puede sostenerse lo mismo cuando estamos en presencia de un recurso en materia de personal de los que se tramitan por el procedimiento abreviado. En estos casos como la cuantía del pleito no determina el procedimiento, habrá que convenir en que la Ley no encuentra ningún momento procedimental para fijar la cuantía del proceso. Como es sabido, la relevancia viene establecida por la barrera de los 30.000 €, a partir de la cual cabe recurso de apelación contra la sentencia. Será por ello estrictamente necesario -también en estos casos, como se decía de forma general para los recursos tramitados por el procedimiento ordinario-, que el recurrente fije en el escrito de demanda la cuantía del pleito. Si no se hace así y no estamos ante un asunto que por disposición de la ley debe reputarse de cuantía indeterminada -asuntos referidos a funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, art. 42.2 de la LJC-A-, la única solución posible para conocer

si la sentencia es apelable o no, es el requerimiento previo o en el acto del juicio a las partes para el señalamiento de la cuantía y la posterior fijación por el Juez.

Si de todo lo anterior se deriva no solo una inadecuación de procedimiento, sino también una incompetencia material, el órgano judicial debe plantear la cuestión a las partes en el mismo acto de la vista, dejando para más tarde la preceptiva audiencia al Ministerio Fiscal, para resolver, una vez sustanciado el incidente, declarando su competencia o repudiando la misma.

En todo caso es claro que el Decreto del Secretario fijando cuantía puede ser objeto de recurso ante el Juez o la Sala. La LEC regula esta cuestión dejándola al resultado de la vista o la audiencia previa, según estemos ante un juicio verbal u ordinario, artículo 255. En el caso del proceso ordinario contencioso-administrativo, habrá de estarse a la previsión del artículo 451 de la LEC en relación al recurso de reposición frente a las resoluciones no definitivas dictadas por los Secretarios Judiciales, ya que no debemos de olvidar la trascendencia de la cuantía en relación con el procedimiento, el régimen de recursos, determinación de tasas, derechos arancelarios y honorarios profesionales, y sobre todo, en lo que aquí nos interesa, la determinación de la competencia objetiva o material. En el procedimiento abreviado, ya hemos visto como la cuestión se dilucidara en el acto de la vista directamente por el Juez o Sala.

Fijada la cuantía, no podrá ser alterada en el curso de proceso por el órgano judicial que la fijó, y ello con el efecto de la “*perpetuatio iurisdictionis*”.⁹⁶.

7.2.3.- Reglas para la fijación de la cuantía.

Desde luego creemos que excede del propósito de este trabajo aproximarnos a los muchos problemas que puede plantear la aplicación de las normas que regulan la fijación de la cuantía en el proceso contencioso-administrativo. Nuestro propósito es el estudio de la competencia y, por tanto, de la cuantía como elemento que incide en su determinación.

Los artículos 40 y ss. de la LJC-A son los preceptos que recogen esas reglas para la fijación de la cuantía en el proceso contencioso-administrativo.

⁹⁶ Así lo señala el Tribunal Supremo en su Auto de 25 de octubre de 2007, y también lo había indicado el Tribunal Constitucional en su sentencia 93/1993. En contra se posiciona GONZALEZ PEREZ, JESUS, “*Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*”, 4ª ed. Tomo I CIVITAS. Madrid 2003, pág.921. que sostiene la posibilidad de esa modificación si se produce una alteración de las circunstancias que determinan la cuantía, y pone como ejemplo el supuesto de satisfacción extraprocesal parcial.

Creemos que esa modificación sí sería posible en vía de recurso, donde la competencia funcional y la admisión del recurso vienen de la mano de la cuantía, y donde el órgano “*ad quem*” podrá apreciar de oficio su eventual inexistencia.

Cuando nos encontramos con la impugnación de un acto administrativo, la cuantía se determinara conforme a las normas que contienen los artículos ya citados, y ello para calcular, como hemos visto, la cuantía del objeto de la pretensión, una liquidación tributaria, una sanción de multa o una reclamación de una indemnización por responsabilidad patrimonial de una Administración Pública. El artículo 42 señala a este respecto unas normas según estemos ante una pretensión de anulación o nulidad de pleno de derecho del acto impugnado, o ante una pretensión de plena jurisdicción en la que además de aquella patología del acto, se pretenda el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En el primer caso, cuando el demandante solicite solamente la anulación del acto, se atenderá al contenido económico del mismo, para lo cual se tendrá en cuenta el débito principal, pero no los recargos, las costas ni cualquier otra clase de responsabilidad, salvo que cualquiera de éstos fuera de importe superior a aquél.

En el segundo supuesto se distingue entre que la Administración Pública hubiere denegado totalmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante en cuyo caso la cuantía será el valor económico total del objeto de la reclamación. Si la Administración hubiera reconocido parcialmente en vía administrativa las pretensiones del demandante la cuantía será la diferencia entre la del objeto de la reclamación y la del acto que motivó el recurso.

Algunos problemas se presentan en los casos de acumulación objetiva o subjetiva de acciones, o de ampliación del recurso

contencioso-administrativo interpuesto. El artículo 41 en sus apartados 2 y 3 nos ofrece algunas reglas. Así cuando existan varios demandantes, se atenderá al valor económico de la pretensión deducida por cada uno de ellos, y no a la suma de todos. En los supuestos de acumulación o de ampliación, la cuantía vendrá determinada por la suma del valor económico de las pretensiones objeto de aquéllas, pero no comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad de casación o apelación.

Analizaremos con mayor precisión algunos de los problemas que se pueden plantear.

Cuando existe una acumulación subjetiva de acciones no parece que se puedan plantear problemas de trascendencia si la acumulación es procesal, y ello porque se interponen acumuladamente por dos personas dos recursos con conexión directa. Ciertamente esta acumulación no sería viable si no concurre ese requisito de la conexión, a tenor de lo previsto en el artículo 34.2 de la LJC-A. La competencia material se atribuiría al órgano judicial que la tuviera para conocer de ambos recursos por separado. Así por ejemplo, si con motivo de una actividad cinegética única se impone una sanción a cada una de las dos personas participantes en la cacería, la competencia para conocer del eventual recurso contencioso-administrativo contra esas dos sanciones, impuestas en dos resoluciones administrativas distintas, que bien pudieran acumularse en el mismo proceso, sería de la Sala competente territorialmente si la sanción la impusiera una Comunidad Autónoma - que será lo habitual- y exceda de 60.000 € de multa.

Los problemas se originarían cuando en vía administrativa hubiera habido una acumulación de procedimientos administrativos sancionadores y se hubiese terminado el mismo con una sola resolución administrativa que contuviera las dos sanciones. Ahora la fijación de la cuantía, y por tanto de la competencia material u objetiva, plantearía mayores problemas.

Similares problemas se plantearían con un acumulación objetiva, a saber, cuando se acumulan dos impugnaciones contra dos actos administrativos en un mismo proceso contencioso-administrativo. Por volver con un asunto relacionado con el ejemplo anterior, podemos imaginarnos la imposición de dos sanciones por la comisión de dos infracciones administrativas en concurso real de infracciones. Si se imponen en una misma resolución, que será lo habitual, la competencia parece que sería de quien la tuviera considerando el total de la cuantía de las sanciones de multa impuestas. Pero si se imponen en dos resoluciones administrativas, la competencia sería del órgano que la tuviere considerando la cuantía de las sanciones separadamente consideradas.

Desde luego que la acumulación procedimental en vía administrativa no es una cuestión baladí, afectando a las instancias posibles, a los tiempos de resolución del proceso, etc. Es decir, se deja en manos de la Administración la decisión de estas cuestiones, lo que sin duda tiene un trascendental alcance, afectando de lleno al derecho a la tutela judicial efectiva.

Esto no afectaría a la competencia funcional, que el artículo 41.3 salva expresamente cuando existe una acumulación procesal. Sin embargo la cuestión tampoco está clara cuando la acumulación es procedimental y no procesal. Se podría alterar esa posibilidad con una decisión u otra desde el punto de vista de la decisión administrativa de acumular o no los procedimientos administrativos. Desde luego el tema de produce en todos los ámbitos de la acción sectorial de las Administraciones Publicas, pero piénsese por ejemplo en la trascendencia de la decisión en vía económico-administrativa.

La sentencia de 1 de octubre de 2012, dictada por la Sección Segunda de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que estima un recurso de casación para unificación de doctrina, señala que esa acumulación en vía administrativa no puede ser excusa para alterar la competencia en vía contencioso-administrativa. Es necesario decir que la doctrina legal fijada no se refiere a esta cuestión, pero este aspecto es referido de forma expresa y clara en la sentencia que resuelve el recurso de casación.

8.- ANALISIS Y ESTUDIO DE LOS DIFERENTES APARTADOS DEL ARTÍCULO 8 DE LA LJC-A

8.1.- Cuestiones generales.

La LJC-A, en aplicación de los criterios de reparto competencial anteriormente expuestos, estructura su articulado con un inicial artículo 6 donde refiere los diferentes órganos judiciales que componen la organización de la Justicia Administrativa, para a partir del artículo 8, utilizar la metodología de la lista en el establecimiento de las competencias que se atribuyen a los diferentes órganos judiciales. Es en este artículo 8 donde comienza su regulación, diseñando las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con ámbito de actuación genéricamente provincial, y lo hace articulando los dos criterios antes examinados, el ámbito material sectorial de la actividad administrativa y el órgano administrativo autor de la actuación impugnada.

8.1.1.- Artículo 8. 1 de la LJC-A relativo a la Administración Local.

8.1.1.1.- Cuestiones Generales. Ámbito de la Administración Local a los efectos del artículo 8.1 de la LJC-A.

El artículo 8 de la LJC-A ha sido objeto de reforma a través de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica

6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuya Disposición Adicional Decimonovena modifico algunos preceptos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Hay que decir que en el artículo 8 de la LJC-A se recogen las competencias que en el ámbito de las Administraciones Locales se atribuyen a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Parece que este ámbito local es el que se corresponde naturalmente con los Juzgados de ámbito provincial, ya que ciertamente la estructura del Estado y de la propia planta judicial abonaría esta idea. Además la trascendencia social y económica, que también son criterios confesados por el propio legislador en la Exposición de Motivos de la LJC-A como criterios de atribución competencial en este orden jurisdiccional contencioso-administrativo, también iría en este sentido apuntado. Si bien en un inicio, como rápidamente tendremos oportunidad de examinar con mayor detenimiento, esta máxima no se cumplía al pie de la letra, ya que las competencias en este ámbito de las Administraciones Locales también eran cicateras y se manifestaba una vez más la implícita y velada desconfianza del legislador hacia su propia creación, sin embargo, la ya referida reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 19 de Diciembre, sí que dio un importante paso hacia adelante en este aspecto, convirtiendo a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en los órganos judiciales en los que fundamentalmente descansa el control judicial de cabecera de las Administraciones Locales⁹⁷.

⁹⁷ Así lo consideran también AYALA MUÑOZ, JOSE MARIA; FERNANDEZ-DAZA ALVEAR, JOSE MARIA y FRANCISCO GARCIA GOMEZ DE MERCADO, FRANCISCO en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. AA.VV. THOMPSON-ARANZADI. 2013. 5ª Edición. pág. 221. Idéntico sentido parece apuntar RIVERA FRADE, MARÍA DOLORES, “*Competencia jurisdiccional de los*

Dentro de las competencias que este artículo 8 atribuye al conocimiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo hemos de incluir a todos los entes que la normativa reguladora de las Administraciones Locales, considera como tales. Así en el ámbito estatal, fundamentalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen Local y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local. Es el artículo 3 de la Ley 7/1985 el que establece cuales son las entidades locales, incluyendo en este concepto a los Municipios⁹⁸, las Provincias, las Islas en los archipiélagos balear y canario, las comarcas u otras entidades de reconocidas legalmente de agrupación de Municipios, las Aéreas metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios. Las entidades locales menores ya no tienen la consideración de entidades locales con personalidad jurídica propia tras la reforma operada en la Ley 7/1985 por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, todo ello sin perjuicio del régimen contenido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley, siendo así en todo caso que sus actuaciones administrativas seguirán el régimen de aforamiento, en relación al control judicial de las mismas, que corresponde a las actuaciones de las entidades locales.

juzgados contencioso-administrativos". Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 20, Nº1, 2011, pág. 162.

⁹⁸ El artículo 11 de esta Ley 7/1985 señala que el Municipio es además entidad local "básica".

Siguiendo con esta delimitación de orden subjetivo en torno a las Administraciones Locales, y en la línea de determinar que órganos administrativos de esta clase de Administraciones verán sus actuaciones fiscalizadas en vía jurisdiccional por los Juzgados Provinciales de lo Contencioso-Administrativo, debemos manifestar que el apartado primero del artículo 8 de la LJC-A no recoge ninguna exclusión por este motivo, lo que nos lleva a concluir que al menos en este aspecto la ley es estrictamente clara, y todas las actuaciones administrativas de las Administraciones Locales, sea cual sea el órgano administrativo de las mismas del que emanen, serán fiscalizables ante los Juzgados, siempre y cuando, por supuesto, se refieran a algunas de las potestades encuadrables en los ámbitos sectoriales que vamos a estudiar a continuación⁹⁹.

Sin embargo es necesario señalar que en el nuevo diseño de los ámbitos competenciales de las entidades locales que contiene la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y en concreto con la posibilidad de delegación por parte del Estado y de las Comunidad Autónoma de competencias a las entidades locales, el artículo 27.4 señala que los actos dictados por éstas últimas por delegación podrán ser recurridos en vía administrativa ante el órgano delegante, y en consecuencia con un régimen de

⁹⁹ Los artículos 19 y 20 de la Ley 7/1985 establecen como órganos administrativos de los Municipios a los Alcaldes, Concejales, Pleno y Junta de Gobierno Local, -a salvo la organización específica de los Concejos Abiertos, artículo 29, y los denominados Municipios de Gran Población, Título X de la Ley, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre- y el artículo 32 hace lo propio en relación con las Provincias señalando como órganos de las mismas a los Presidentes, Vicepresidentes, Comisión de Gobierno y Pleno.

recursos en vía judicial que seguirá el de ese órgano delegante que resuelve el recurso en vía administrativa. En todo caso habrá que ver cómo se disciplina ese recurso en vía administrativa, lo cual parece que se deslegaliza en los acuerdos de delegación, que el propio precepto no exige que se realice por Ley. Creemos que se trata de una delegación intersubjetiva que no sigue el régimen del artículo 13 de la Ley 30/1992, del PAC y RJAP. A nuestro juicio, se produce aquí una nueva fuga al principio general, que hemos valorado positivamente, de que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo sean los órganos naturales del control judicial de la actividad administrativa local.

La Disposición Adicional Primera de la LJC-A incluye a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos del País Vasco como Administraciones Públicas, y así ha de entenderse la consideración de las mismas como Administraciones Públicas de acuerdo con lo contenido y previsto en el artículo 1.2 de la mencionada Ley. Parece que no ha de existir duda alguna de considerar estas organizaciones de los Territorios Históricos como Administraciones Locales, y buena de prueba de ello es la ingente actividad administrativa que proveniente de esas Administraciones Públicas es objeto de control por parte de los órganos unipersonales de la Contencioso-Administrativa radicados en el País Vasco.

La novedad viene de la mano de las Juntas Generales de los Territorios Históricos. Las Juntas Generales son instituciones de base democrática que ejercen una suerte de poder normativo en el ámbito del Territorio Histórico. Si nos trasladáramos a la organizaciones de las Diputaciones Provinciales, serían asimilables a los Plenos de éstas, también con una evidente base democrática en su composición, tal y

como se establece en los artículos 204 y ss. de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General. La diferencia se ubica en la gran diferencia que existe en las competencias que son asumidas por unas y otras. Detengámonos en esta cuestión.

En efecto, es un hecho cierto que el control judicial de la actividad administrativa emanada de los Plenos de las Diputaciones Provinciales le corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. El artículo 33 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, les atribuye potestades materialmente administrativas, especialmente el ejercicio de la potestad reglamentaria, a través de la elaboración y aprobación de ordenanzas -apartado 2 b) del citado artículo 33-.

Sin embargo, las competencias de las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos, son de mucha más transcendia. En efecto, son muchas las competencias que se reservan para estos órganos que funcionan, como ya decíamos más atrás, como una especie de poder legislativo en esos territorios, dictando normas, en forma de Normas forales fundamentalmente, que sin tener rango de ley, regulan materias reservadas. Así por ejemplo, todas las potestades en materia tributaria derivadas del régimen especial del Concierto Económico, descansan en los Territorios Históricos. La regulación de los distintos tributos incluyendo aspectos esenciales de los mismos, se realiza a través del normas forales, cuyo rango reglamentario nadie discute, y ello a pesar de la reserva de ley que configura el artículo 31 de la Constitución para estos supuestos y que el Tribunal Constitucional ha destacado por todas en su sentencia 185/1995, de 14 de diciembre. El punto de anclaje se ha establecido en la Disposición Adicional de la propia Constitución de

1978¹⁰⁰, y en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, que aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo artículo 1 es meridianamente claro¹⁰¹.

Ahora bien, debemos detenernos en el problema del control judicial de estas actuaciones emanadas de esas Juntas Generales.

En efecto, hasta que se reformó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del RJAP y PAC, a través de la Ley 4/1999, de 13 de enero, era habitual el que las actuaciones de las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos fuesen objeto de control por parte de los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Sin embargo, del contenido de la Disposición Adicional Decimo Sexta, según la redacción dada a la misma por la mencionada Ley 4/1999, de 13 de enero¹⁰², la

¹⁰⁰ Sobre esta cuestión puede verse CORCUERA ATIENZA, JAVIER, GARCIA HERRERA, MIGUEL ANGEL, *“La constitucionalización de los derechos históricos” Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Madrid ,2002.

¹⁰¹ Artículo 1. Competencias de las Instituciones de los Territorios Históricos

Uno. Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario.

Dos. La exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los Territorios Históricos corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales.

¹⁰² Disposición Adicional Decimosexta. Administración de los Territorios Históricos del País Vasco

“En la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de lo dispuesto en el artículo segundo, se entenderá por Administraciones públicas las Diputaciones Forales

situación es diametralmente distinta. Efectivamente, no vamos a entrar en el problema de la naturaleza de las disposiciones de carácter general que las Juntas Generales pueden dictar¹⁰³. Lo cierto es que tras la reforma ya no tendrán la consideración de Administraciones Públicas, salvo cuando dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial, y, por tanto, no se someterán a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre del RJAP y PAC. Las normas forales que regulan sus tributos, tengan o no rango reglamentario, no podrán ser objeto de control por parte de los órganos judiciales integrados en la jurisdicción contencioso-administrativa. La ya referida Disposición Adicional Primera de la LJC-A¹⁰⁴ parece dejar también despachada la

y las Administraciones institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público.”

¹⁰³ Con respecto a la naturaleza jurídica de estas Normas puede verse FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMON, *“Los derechos históricos de los Territorios Forales”*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1985. LOJENDIO E IRURE, I.M., *“La disposición Adicional Primera de la Constitución española”*, Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 1988. CORCUERA ATIENZA, JAVIER y GARCIA HERRERA, MIGUEL ANGEL, *“La constitucionalización de los derechos históricos” Centro de Estudios Políticos y Constitucionales”*. Madrid, 2002, pág. 163 y ss. HERRERO DE MIÑON, MIGUEL, *“Idea de los Derechos Históricos”*. ESPASA CALPE, Madrid 1991, pág. 90 y ss. LAGASABASTER HERRARTE, IÑAQUI, *“Las Normas Forales: su naturaleza jurídica”*, en AA.VV. Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco. Instituto Vasco de Administración Pública.” Oñati, 1994, pág. 199 y ss.

¹⁰⁴ Disposición Adicional Primera. Territorios Históricos y Comisión Arbitral del País Vasco.

1. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia del apartado 2 del art. 1 de esta Ley incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a), del art. 1 incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho

cuestión¹⁰⁵. No cabe duda que la asimilación se produce a las Asambleas Legislativas de las CC.AA. y que, por tanto, será el Tribunal Constitucional quien conozca del control de legalidad de estas actuaciones tal como establece el artículo 10.1.a)¹⁰⁶ de la LJC-A para esa clase de actuaciones de los Parlamentos Autonómicos y de las Cortes Generales. También el artículo 9 de la LOPJ, tras la reforma

público adoptados por los órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos .

2. No corresponde a la Jurisdicción Contencioso administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la Comisión Arbitral a que se refiere el art. 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco .”

¹⁰⁵ Defiende esta posición de la competencia del Tribunal Constitucional, GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, ROBERTO, *“El control de por el Tribunal Constitucional de las Normas Forales”*, REDA nº167, pág. 127 y ss. La pone en duda SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. *“El blindaje foral en su hora. Comentario a la Ley Orgánica 1/2010”* Revista Española de Derecho Constitucional. nº 90, pág. 20 y ss.

Sobre el proceso ante el Tribunal Constitucional puede verse, DUQUE VILLANUEVA, JUAN CARLOS, *“Los procesos constitucionales de control de las normas forales fiscales vascas”*, pág. 48 y ss.

¹⁰⁶ Conocerán también -los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo- de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.

operada en el mismo por la Ley Orgánica 1/2010 de 19 febrero 2010 contiene similar previsión¹⁰⁷.

Sin duda que de no realizarse estas modificaciones, el control judicial le correspondería a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, excepto en lo referido a las disposiciones de carácter general. También es cierto que podría haberse aforado a las Juntas Generales en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Ha sido Sala de Bilbao la que, bajo la vigencia de la LJC-A de 1956, ha realizado una importante labor de profilaxis jurídica en relación a muchos asuntos, y baste recordar los numerosos recursos interpuestos por CC.AA. limítrofes al País Vasco contra normas forales que establecían bonificaciones fiscales temporales¹⁰⁸ en el impuesto de sociedades, a las sociedades mercantiles con domicilio fiscal en los Territorios Históricos.

Desde esta perspectiva subjetiva se refiere también la LJC-A a las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las entidades locales. En una dinámica de creciente expansión del entramado de personificaciones públicas, las entidades locales también han tendido a crear sus propios entes dependientes. Es el caso de las fundaciones

¹⁰⁷ “Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero.”

¹⁰⁸ Las comúnmente conocidas como vacaciones fiscales.

municipales -especialmente en el ámbito de la gestión de servicios culturales o deportivos- o la creación de organismos autónomos para la gestión de servicios urbanísticos o de gestión de ingresos públicos. Así se desprende del contenido de los artículos 85 y 85 bis de la Ley 7/985, de 2 de de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, en la redacción dada a los mismos en virtud de la Disposición Final Primera de Ley 30/2007 de 30 octubre 2007 y el art.1.3 de Ley 57/2003, de 16 diciembre, ya que aun siendo afectados estos preceptos por la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, la modificación no neutraliza lo expuesto.

En todo caso y aun antes de la reforma que atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el control de legalidad de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las entidades locales, no cabía otra conclusión si atendemos a lo contenido y previsto en el párrafo tercero del artículo 8 que atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el control de legalidad de los actos administrativos emanados de los entes públicos que no tienen competencia en todo el territorio nacional, considerando además que en estos casos de dependencia de una entidad local, no existe límite alguno en lo relativo a la materia o cuantía sobre la que verse la materia impugnada, ya que estos límites los fija el precepto exclusivamente en relación con los entes que sin competencia en todo en territorio nacional, dependen del Estado.

8.1.1.2.- Ámbito objetivo de las actuaciones administrativas emanadas de la Administración Local. Competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

8.1.1.2.1.- Aspectos generales.

Desde luego que habría que entender que la competencia objetiva para conocer de los actos administrativos emanados de esos entes les correspondería a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Tal competencia se haría extensiva a las vías de hecho¹⁰⁹ y a los supuestos de inactividad. Sin embargo no cabría incluir en este ámbito a las disposiciones de carácter general, todo ello en virtud de lo previsto en el artículo 13 b) de la LJC-A. Precisamente a esta cuestión nos vamos a referir a continuación.

Efectivamente, algunos problemas se detectan con el ámbito material de la actividad administrativa que es susceptible de ser objeto de un proceso judicial ante un órgano judicial unipersonal, por cuanto que este apartado primero de la Ley se refiere tan solo a actos administrativos, a los que habrá que añadir, en virtud de la cláusula contenida en el artículo 13.b), las vías de hecho y la inactividad, pero que en todo caso excluye a las disposiciones de carácter general, es decir, a los reglamentos, que en materia local son especialmente frecuentemente impugnados, y baste solo citar como ejemplo los instrumentos del planeamiento, las ordenanzas fiscales, actuaciones administrativas éstas que sin duda alguna han de incluirse dentro de la categoría de disposiciones de carácter general y que nunca pueden ser objeto de control de legalidad por los Juzgados, siendo la misma competencia de la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia, aunque a esta cuestión nos referiremos más adelante.

¹⁰⁹ GOMEZ DIAZ, ANA BELEN, *“Recurso contra las vías de hecho: una regulación peligrosa y problemática”*. RAP nº 151, 2000, pág. 211 y ss.

Con relación a las relaciones de puestos de trabajo¹¹⁰, la reciente sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014 ha dado un importante vuelco a la materia. En efecto esta sentencia, siendo consciente de ello y manifestándolo expresamente, Fº Jº segundo, modifica la doctrina jurisprudencial del Alto Tribunal que venía considerando a las relaciones de puestos de trabajo con una naturaleza doble y en concreto como disposiciones generales a efectos procesales, afirmando que su naturaleza jurídica no puede ser más que una, la de acto administrativo de carácter plúrimo¹¹¹. Ello supone no solo la imposibilidad de su impugnación indirecta, sino también que su naturaleza jurídica de acto administrativo las sitúa en la previsión general del artículo 8 de la LJC-A que atribuye el control judicial de los actos administrativos emanadas de las entidades locales a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que serán a

¹¹⁰ Sobre la naturaleza de estos instrumentos de ordenación de la actividad administrativa en materia de personal véase entre otros trabajos MOREU CARBONELL, ELISA, *“Las Relaciones de Puestos de Trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas”*. RAP nº142, pág. 481 y ss. También el trabajo de ZAPATA HIJAR, JUAN CARLOS, *“Derecho de la Función Pública. Especial referencia a la Función Pública Vasca”*, Ponencia presentada en el Curso de Especialización para Jueces y Magistrados en la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, Bilbao, Mayo y Junio de 1997. Inédita. PEREZ LUQUE, ANTONIO, *“La Relación de Puestos de Trabajo de Las Corporaciones Locales”*, LA LEY, 2003. PEÑA MOLINA, MARCOS, *“La nueva doctrina del TS sobre la Relación de Puestos de Trabajo. Aplicación práctica en el ámbito local”*. Revista El Derecho, Julio 2014. RUIZ LÓPEZ, MIGUEL ÁNGEL, *“La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo”* R.V.A.P. núm. 96. Mayo-Agosto 2013. págs. 229 y ss.

¹¹¹ Hay que decir que esta sentencia resuelve un recurso en el que se aplica legislación estatal y así lo dice expresamente la sentencia en su fundamento jurídica segundo.

partir de ahora¹¹², y a nuestro juicio, los competentes para conocer de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las RPT de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, y Cabildos y Consejos Insulares¹¹³

Volviendo al control de las que deben ser consideradas como disposiciones de carácter general, es preciso señalar que esta opción del legislador provoca además grandes disfunciones toda vez que en muchas ocasiones la disposición general es objeto de un recurso directo, tramitado ante la Sala, que además, pese a la previsión del artículo 66 de la LJC-A, suele retratarse en el tiempo, mientras que el acto de aplicación, cuyo control de legalidad se realiza en el Juzgado, se

¹¹² RIVERA FRADE, MARÍA DOLORES, “*Competencia jurisdiccional de los juzgados contencioso-administrativos*”. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 20, Nº1, 2011, sostiene que este fuero era el aplicable incluso antes de esta nueva concepción de las RPT, criterio de que nosotros discrepamos ya que si se considera a efectos procesales las RPT como disposiciones generales -lo que el propio Tribunal Supremo confiesa que acontecía en la sentencia 5 de febrero de 2014- la competencia era de las Salas Territoriales, en virtud de lo prevenido en los artículos 8.1, 13 y 10.1.m) de la LJC-A, y así se explica el acceso a la casación de los asuntos de esta naturaleza.

¹¹³ La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2014, inadmite un recurso de casación interpuesto contra una sentencia de la Sala de Asturias por considerar que la legislación autonómica en materia de personal regula las relaciones de puestos de trabajo de la misma manera que la estatal por lo que da por cierta su no consideración como disposiciones generales a los efectos de la admisión del recurso de casación en la forma prevista por el artículo 86.3 de la LJC-A que prevé que en todo caso cabra recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia o de la Audiencia Nacional que declaren nula o conforme a derecho una disposición de carácter general.

tramita mucho antes, cuando precisamente la legalidad de este depende de aquella resolución.

Es muy importante la función de control de legalidad que realizan los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación al ejercicio de la potestad reglamentaria. Precisamente por ello, y como hemos dicho, vamos a detenernos en algunas cuestiones al respecto.

8.1.1.2.1.- “*Excursus*” sobre las disposiciones de carácter general¹¹⁴.

8.1.1.2.2.1.- Cuestiones Generales.

Una de formas de manifestación de la actuación administrativa es la que se produce con el ejercicio de la potestad reglamentaria. A través del reglamento la Administración Pública correspondiente introduce en el ordenamiento jurídico disposiciones de carácter general que van a

¹¹⁴ Sobre el control judicial de las disposiciones generales véase, entre otros PEGIBER GAVIN, JUAN MARIA, “*Sobre la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa: las novedades relativas al objeto y las partes y al objeto del proceso*”. Revista del Poder Judicial nº 54. Segundo trimestre 1999. pág.401 y ss. CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, “*El control judicial de las disposiciones de carácter general. Algunas consideraciones*”. Cuadernos de Derecho Local, nº 18, Barcelona, 2008, pág. 64 y ss.

completar la cobertura legal que precisa para el cumplimiento de su obligación de tutela del interés general. Los reglamentos innovan el ordenamiento jurídico y permiten, fundamentalmente, que se circunstancien y concreten las previsiones de una norma con rango de Ley. Los actos administrativos, como fórmulas de manifestación de la voluntad de las Administraciones Públicas, y además como vehículo más habitual de exteriorización de esa voluntad, no son otra cosa que actos individualizados de aplicación de aquellas disposiciones generales que pasan a formar parte del acervo normativo.

Es un hecho cierto que esa actividad administrativa, consistente en el ejercicio de su potestad reglamentaria, está sujeta al control de los Tribunales de Justicia, y así el artículo 106 de nuestra Constitución lo señala de forma expresa. Es la jurisdicción contencioso-administrativa a la que se encomienda esa función de control de la actividad materialmente administrativa de los entes públicos. El artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece que los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación. Por tanto y en relación con la actividad normativa de las Administraciones Públicas, los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conocerán de los recursos que se articulen frente a disposiciones de carácter reglamentario y frente a

las de rango legal que puedan dictar, en tanto en cuanto puedan superar el límite de la delegación legislativa realizada¹¹⁵.

¹¹⁵ Es interesante la doctrina que con carácter general contiene la reciente sentencia de la Sección Sexta de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2008 que textualmente señala que

“...la actividad reglamentaria está subordinada a la Ley en sentido material (arts. 97 CE, 51 Ley 30/92 y 23 Ley 50/97), en cuanto no podrán regularse reglamentariamente materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango, y sin perjuicio de la función de desarrollo o colaboración con respecto a la Ley, los reglamentos no pueden abordar determinadas materias, como las que indica el citado artículo 23 de la Ley 50/97, de 27 de noviembre, del Gobierno (tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público).

Desde el punto de vista formal el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido (arts. 24 y 25 Ley 50/97), con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/92.

Las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con el art. 26 de la Ley 50/97 y el art. 1 de la Ley 29/98 a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo.

Este alcance del control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria se recoge en la sentencia de 28 de junio de 2004, según la cual: "además de la titularidad o competencia de la potestad reglamentaria, tradicionalmente se consideran exigencias y límites formales del reglamento, cuyo incumplimiento puede fundamentar la pretensión impugnatoria: la observancia de la jerarquía normativa, tanto respecto a la Constitución y a la Ley (arts. 9.3, 97 y 103 CE), como interna respecto de los propios Reglamentos, según resulta del artículo 23 de la Ley del Gobierno; la inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 52.2 de la Ley 30/1992; LRJ y PAC, en adelante); y el procedimiento de elaboración de reglamentos, previsto en el artículo 105 CE y regulado en el artículo 24 de la Ley 50/97. Y se entiende que son exigencias y límites materiales, que afectan al contenido de la norma reglamentaria, la reserva de ley, material y formal, y el respeto a los principios generales del Derecho. Pues, como establece el artículo 103 CE, la Administración está sometida a la Ley y al Derecho; un Derecho que no se reduce al expresado en la Ley sino que comprende dichos Principios en su doble función legitimadora y de integración del ordenamiento jurídico, como principios técnicos y objetivos que expresan las ideas básicas de la comunidad y que inspiran dicho ordenamiento.

En nuestra más reciente jurisprudencia se ha acogido también, de manera concreta, como límite de la potestad reglamentaria la interdicción de la arbitrariedad, establecida para todos los poderes públicos en el artículo 9.3 CE. Este principio supone la necesidad de que el contenido de la norma no sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, ni con la "naturaleza de las cosas" o la esencia de las instituciones.

Ahora bien, respetadas tales exigencias, el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE y 23 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre), puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno. Y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el

8.1.1.2.2.2.- Las distintas manifestaciones de la potestad reglamentaria en razón de la Administración de procedencia.

La potestad reglamentaria se atribuye con carácter principal a las Administraciones territoriales. El esquema de Ley con desarrollo reglamentario y de reglamento independiente, fundamentalmente de carácter organizativo, se repite cuando nos referimos a la Administración General del Estado o de las CC.AA. En el ámbito de las Administraciones Locales la cuestión tiene algunos perfiles propios, a lo que debemos añadir que desde el punto de vista cuantitativo, su producción normativa reglamentaria es la más importante, y en consecuencia la que con mayor frecuencia accede al control judicial.

Las entidades locales, como entes político-administrativos, gozan de una posición constitucional que además de por los principios constitucionales contenidos en los artículos 137 y 140 de la Constitución, se legitima por la extracción democrática de sus protagonistas principales, Alcaldes y Concejales. Sin embargo esa posición de liderazgo que mantiene la Administración Local como Administración Pública más próxima a la realidad que gestiona, y por esa conexión democrática con sus representados, se diluye desde el momento en que aquella posición queda encorsetada por la potestad legislativa que encauza y regula su autonomía, y que proviene de dos centros dotados

ámbito de esta jurisdicción (arts. 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, y 70 y 71 de la Ley de 1998), y que se corresponde con el sentido del citado artículo 9 de la Constitución (Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de febrero y 17 de mayo de 1999, 13 de noviembre, 29 de mayo y 9 de julio de 2001, entre otras)."

de una expansiva capacidad política que limita la potencialidad de esos entes locales. En efecto, la única vía alternativa que le queda al Municipio es la del ejercicio su potestad reglamentaria, lógicamente supeditada a la jerarquía normativa de las leyes de superior rango.

Así por ejemplo, en el ámbito urbanístico la potestad de los entes locales para elaborar instrumentos de ordenación urbanística, artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, o la existencia de ordenanzas fiscales municipales, artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a través del cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que señala que las Ordenanzas fiscales son el instrumento legal que las Entidades Locales tienen a su disposición para la regulación de sus tributos, siempre dentro de los márgenes establecidos en la propia Ley, nos introducen en el mundo de una importantísima actividad administrativa, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, en la que el binomio disposición general acto de aplicación, básicamente, licencias urbanísticas y actos de liquidación tributaria, pueden plantear numerosas cuestiones.

Similares conclusiones se predicaban de las relaciones de puestos de trabajo que tanto el ya derogado artículo 15 de la Ley 30/1984, como el vigente 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el Estatuto básico del empleado público, configuran como instrumentos básicos de diseño del modelo de empleo público en el seno de cada Administración Pública y por supuesto no solamente en el ámbito local, y a cuyo amparo se dictan una multitud de actos administrativos que encuentran en ella su cobertura, a saber, nóminas, concursos de provisión, etc., y que la propia jurisprudencia consideraba,

al menos a efectos procesales, como disposiciones de carácter general¹¹⁶, pero que como hemos señalado ha sido objeto de nueva consideración por la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014.

La competencia para realizar ese control de legalidad de las normas de carácter reglamentario le corresponde fundamentalmente a los órganos colegiados de la planta de este orden jurisdiccional -Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional o Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo-, mientras que el conocimiento de los actos de aplicación esta atribuido a los unipersonales -Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de ámbito provincial o central-. Como es sobradamente conocido, la impugnación de disposiciones de carácter general se puede realizar a través de su impugnación directa o indirecta, es decir, recurriendo un acto de aplicación. Así se recoge en los artículos 25 y 26 respectivamente de la LJC-A.

Hay que hacer hincapié que esta doble vía de control puede provocar importantes disfunciones en orden a que en muchas ocasiones la disposición de carácter general es objeto de un recurso directo, tramitado ante la Sala, cuya decisión, pese a la previsión del artículo 66 de la LJC-A, suele retratarse en el tiempo, mientras que el acto de aplicación, cuyo control de legalidad se realiza en el Juzgado, se tramita con mucha más agilidad, cuando precisamente la legalidad de éste

¹¹⁶ Así la sentencia del Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2001. En similar sentido la reciente sentencia de la misma Sala de 4 de julio de 2012

depende de aquella resolución que determina la conformidad o no a derecho del reglamento, y ello además por el diferente ritmo de resolución que actualmente existe entre las Salas y los Juzgados. Es ésta una cuestión que se presenta con especial protagonismo en el ámbito de la acción administrativa local y ello no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también por el régimen competencial de los Juzgados y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, que hace a aquellos, órganos de control de la actividad administrativa municipal, y a las segundas de su actividad reglamentaria. Sería el caso de los instrumentos del planeamiento y las licencias otorgadas a su amparo.

Pudiere pensarse que la solución es suspender la tramitación del proceso ante el Juzgado, que por razones de obvias normalmente resolvería primero, hasta que la Sala despeje la duda. Por supuesto siempre y cuando los motivos de impugnación en el recurso del que conoce el Juzgado no pudieran ser vistos y examinados de forma autónoma. El tratamiento procesal de este incidente será el previsto en el artículo 43 de la LEC, aplicable supletoriamente al proceso contencioso-administrativo según dispone la Disposición Final Primera de la LJC-A, que prevé que cuando para resolver sobre el objeto del litigio sea necesario decidir acerca de alguna cuestión que, a su vez, constituya el objeto principal de otro proceso pendiente ante el mismo o distinto tribunal civil, si no fuere posible la acumulación de autos, el Tribunal, a petición de ambas partes o de una de ellas, oída la contraria, podrá mediante auto decretar la suspensión del curso de las actuaciones, en el estado en que se hallen, hasta que finalice el proceso que tenga por objeto la cuestión prejudicial.

Sin embargo, esta doctrina no es aplicable a los supuestos en que la cuestión previa a dilucidar consiste en la determinación de la legalidad o validez de una disposición de carácter legal de rango reglamentario, y así lo ha señalado el Tribunal Supremo en sus sentencia de 28 de junio de 2005, dictada en un recurso de casación en interés de ley¹¹⁷.

Es cierto que la cuestión de legalidad prevista en el artículo 123 de la LJC-A trata de solucionar estos problemas, pero también es cierto que con independencia de que un reglamento inconstitucional puede ser inaplicable por el Juez, artículo 5 de la LOPJ, y un reglamento ilegal no lo puede ser sin el planteamiento de esta denominada cuestión de ilegalidad, el recurso indirecto contra un reglamento a través de un recurso contencioso-administrativo no suele plantearse de forma clara y

¹¹⁷ Considera esta sentencia en esencia que cuando se produzca esta impugnación el Juez o Tribunal de lo Contencioso Administrativo desarrollará todo el proceso como si de la impugnación de cualquier acto administrativo se tratara y dictará sentencia. Si entiende que el acto administrativo es legal, porque así es la disposición de la que trae cuenta, se termina el proceso con una sentencia desestimatoria de la pretensión y con ello todo el proceso. En cambio si el juez entiende que el acto es ilegal por serlo el Reglamento que éste aplica, si, a su vez es competente para conocer también del Reglamento, la sentencia deberá declarar la ilegalidad del acto y del Reglamento, y si no lo fuera, dictada la sentencia sobre el acto, debe plantear la cuestión de ilegalidad, que se encuentra regulada en los arts. 27 y 123 a 126, quedando terminado el proceso al acto, sin perjuicio de lo que se resuelva respecto al Reglamento, cuya sentencia no afectará a la situación concreta derivada de la sentencia dictada por el Juez o Tribunal que planteó la cuestión de ilegalidad. Y ello por que constituyendo la suspensión de la ejecución de los actos tributarios el límite a la potestad ejecutiva de la Administración Tributaria, hay que entender que una dilación fuera de lo cauces legales, resulta gravemente dañosa al interés general, sin que la eventual anulación de una disposición de carácter general sea óbice para justificar una mayor dilación, al existir otros remedios para paliar las consecuencias que puedan derivarse de la aplicación estricta del artículo 73.

evidente por el recurrente -a veces ni se insinúa-, dejando en manos del Juez una función de depuración del ordenamiento infralegal, que, o bien se atribuye a los juzgados y tribunales con todas las consecuencias para resolver las cuestiones que considere relevantes, o bien se traduce en que está imposibilitado para decidir el litigio al estar la cuestión pendiente de resolverse ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia.

Lo cierto es que los Juzgados solo entenderían de los recursos interpuestos frente a actos. También lo serían los recursos indirectos frente a los reglamentos en los que se fundamenta el acto impugnado, cuando el motivo impugnatorio se basara en la ilegalidad de la norma municipal de cobertura. En otro caso habría que acudir, en recurso directo contra el reglamento, ante el órgano judicial competente según se trate de una norma emanada de la propia Administración Local o Autonómica, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, o estatal, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

En esta línea quizás sea necesario un especial cuidado en el momento de diseñar la estrategia impugnatoria, en orden a entender que a través del recurso indirecto no podrá obtenerse un pronunciamiento de fondo en cuanto a la eventual ilegalidad y por consiguiente nulidad de la disposición de carácter general impugnada indirectamente en la instancia ante el Juzgado Provincial, lo que si acontecería si el recurso se interpone ante un órgano judicial que también sea competente para conocer del recurso frente a la disposición general, si bien hemos de señalar que la Ley 29/1998 ha dado un importante paso hacia adelante en su labor de profilaxis del ordenamiento jurídico, en orden a expulsar de la vida jurídica aquellas normas jurídicas ilegales, ya que el órgano

judicial que resuelva la cuestión de ilegalidad deberá declarar la nulidad no solo del acto administrativo dictado a su amparo, sino también del propio reglamento. No de otra manera ha de entenderse la previsión del artículo 126 de la LJC-A, especialmente la remisión que éste realiza al artículo 73. Sin duda el legislador pretende expulsar con rapidez y celeridad del ordenamiento jurídico las normas ilegales y nulas¹¹⁸ -así se da tramitación preferente a los recursos en los que se impugnan indirectamente una disposición de carácter general, artículos 66 y 126.4 de la LJC-A-. Con aplicación de estos principios entendemos igualmente que, cuando el órgano competente para entender de la legalidad del reglamento no lo examine en virtud del planteamiento formal de una cuestión de ilegalidad, al haber sido recurrida en vía de apelación la sentencia que inaplicó el reglamento ilegal, tal y como prevé el artículo 27.1 al referirse a las sentencias firmes, también deberá pronunciarse sobre la legalidad de esa norma reglamentaria, y en su caso declararla nula¹¹⁹. Así se desprende de los apartados segundo y tercero de artículo 27, que insiste en dar preferencia al control de legalidad de las normas reglamentarias eventualmente ilegales cuando entiende de un recurso indirecto y también es competente para el directo. Igual previsión existe para el Tribunal Supremo en relación a todo tipo de

¹¹⁸ En este sentido consideramos que las normas de rango reglamentarias que infringen lo dispuesto en otras normas de rango superior, son nulas de pleno derecho por aplicación de lo dispuesto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, del Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, también aplicable en este supuestos y en otros a la nulidad y anulabilidad de los actos tributarios.

¹¹⁹ Véase la Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2007, en relación con la cuestión de legalidad y los supuestos de su planteamiento en relación con el recurso de apelación.

normas, al ser órgano judicial que culmina la planta jurisdiccional en todos los órdenes, artículo 53 de la LOPJ¹²⁰ .

Consideramos necesario referirnos al problema que se plantea con los motivos impugnatorios que es posible plantear en vía de recurso indirecto contra un acto administrativo, en orden a recordar, como insiste reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo¹²¹, que por razones de estricta seguridad jurídica se impide que a través del recurso indirecto contra disposiciones de carácter general, se puedan hacer valer defectos o irregularidades formales de esos reglamentos, que trajeran causa en el procedimiento de elaboración de la norma, tal y como acontecería, por ejemplo, con la falta de trámite de audiencia pública, artículo 17 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, o la falta de algunos de los documentos que motiven sus contenidos -callejeros, memoria económico financiera, etc. ¹²²-. Por el contrario estos motivos solo se podrían articular cuando estuviéramos en presencia de un recurso directo frente a la disposición general, interpuesto en tiempo y forma -dos meses desde la publicación de la Ordenanza impugnada, tal y como prevé el artículo 46.1 de la LJC-A ¹²³

¹²⁰ Así lo señala también la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2000, en su F^oJ^o 14.

¹²¹ Sentencia de 19 de abril de 2012, salvo en los supuestos de una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación.

¹²² Es muy clara en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2000.

¹²³ El computo del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, es, a nuestro juicio, un plazo procesal y no procedimental, por lo que su regulación no depende de la Ley 4/1999 que modifica en este punto el artículo 48 de la

-sentencias de 13 de enero de 2000, 16 de diciembre de 1994 entre otras-.

Sin embargo, en no pocas ocasiones, y como ya hemos señalado, sigue existiendo una evidente disfunción entre los ritmos de resolución de Juzgados y Salas cuando se trata de recursos indirectos y directos frente a disposiciones de carácter general¹²⁴.

Tras la reforma operada en el artículo 8 de la LJC-A por la ya mencionada Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, ya no existe una previsión de atribución de competencias a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en razón de la materia sobre la que versa la actuación administrativa

Ley 30/1992 del Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, plazo procesal que implica que se inicia su cómputo al día siguiente de la notificación del acto impugnado, finalizando el plazo de interposición a las 24 horas del día último de esos dos meses que contados de fecha a fecha coinciden con el día del dígito del día de la notificación. Es decir por ejemplo notificada una resolución administrativa el día 24 de mayo el último del plazo de interposición serán las 24 horas del día 24 de julio, salvo que ese día sea inhábil judicialmente. Así lo confirma la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -sentencias 32/1989, de 13 de febrero y 165/1996, de 28 de octubre-, y del Tribunal Supremo -sentencias de 26 de mayo de 1986 y 19 de abril de 1990-. En este aspecto será de aplicación lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de aplicación supletoria al proceso Contencioso-Administrativo, conforme la Disposición Final Primera de la Ley 29/1998, en relación con la recepción de documentos, tal y como establece el artículo 135.

¹²⁴ CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“El control judicial de las disposiciones de carácter general. Algunas consideraciones”*. Cuadernos de Derecho Local, nº 18, Barcelona 2008, pág. 64 y ss.

impugnada¹²⁵, al contrario que como mas tarde veremos, se mantiene en el caso de las actuaciones emanadas de las CC.AA.

8.1.1.2.3.- Las cuestiones de personal.

En relación con las cuestiones de personal¹²⁶ el legislador de 2003 modificó significativamente este artículo que antes de la reforma contenía una letra, a) donde la atribución de cuestiones de personal a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, lo era solamente en relación con aquellos aspectos de que no tuvieran que ver con el nacimiento o extinción de la relación funcional.

Ahora la previsión general no discrimina, por lo que todas las cuestiones de personal sin excepción son atribuidas a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

¹²⁵ Efectivamente antes la Ley se refería licencias, sanciones administrativas y actos tributarios, entre otros.

¹²⁶ Con carácter general sobre esta cuestión, ARIAS MARTINEZ, MARIA ANTONIA, *“Las cuestiones de personal en la Ley 29/1999, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. RAP nº156, 2001, pág. 431 y ss. Según esta autora, la supresión del procedimiento especial en materia de personal que previa la LJC-A de 1956 no ha impedido que la nueva regulación tenga muy en cuenta las cuestiones de personal, no solo al diseñar el sistema competencial, sino también otros aspectos procesales como la ejecución de sentencias o la postulación. En todo caso y en relación a esta última cuestión la Disposición adicional Segunda de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de Tasas en la Administración de Justicia, suprime el apartado tercero del artículo 23 de la LJC-A, por lo que la postulación de los funcionarios publicas es ahora la misma que la del resto de recurrentes en vía judicial.

De entrada la atribución de cuestiones de personal, supone que el ámbito de conocimiento de estos órganos judiciales va más allá de lo que es la estricta relación funcional, y así cualquier tema de personal, en el que aun no existiendo relación funcional, exista una aplicación del Derecho Administrativo -así por ejemplo, los principios de igualdad, mérito y capacidad en acceso-, será competencia de este orden jurisdiccional y más en concreto de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo¹²⁷. En consecuencia todas las cuestiones disciplinarias, retributivas, de provisión de puestos de trabajo etc., que se planteen en el ámbito de la relación funcional, serán competencia de los Juzgados¹²⁸.

Las cuestiones de personal, relativas al personal laboral, interino o con una vinculación distinta de la estrictamente derivada de una relación funcional permanente serán competencia de los Juzgados si se someten a Derecho Administrativo. Esto acontecerá, por ejemplo, con el acceso del personal laboral o con los catálogos de puestos de trabajo, cuestiones estas reguladas por el derecho administrativo. En efecto, el artículo 9 de la LOPJ atribuye al conocimiento de los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo todas aquellas cuestiones sometidas al Derecho Administrativo, entre las que habrán de incluirse, a

¹²⁷ Recuérdese que el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye al orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo el conocimiento de cuantas pretensiones se sustenten en el Derecho Administrativo.

¹²⁸ En la misma línea RIVERA FRADE, MARÍA DOLORES, “*Competencia jurisdiccional de los juzgados contencioso-administrativos*”. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 20, Nº1, 2011, pág. 177.

nuestro juicio, la aplicación del artículo 23 de la Constitución que establece como parámetro de decisión en el acceso a cargos públicos, lo sean en el régimen funcionarial o en el laboral los principios de igualdad, mérito y capacidad, y así lo entiende incluso la propia Sala Cuarta de lo Social del Tribunal Supremo¹²⁹ al aplicar estos principios. No obstante y según señalábamos, será el orden contencioso-administrativo el competente para interpretar estas normas claramente de naturaleza materialmente administrativa, y por tanto bajo el paraguas antes referido del artículo 9.2 de la LOPJ.

En relación a esta cuestión ha existido una alta litigiosidad en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación a la determinación del orden jurisdiccional competente. La realidad administrativa de nuestro país es que el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas ha pasado de tener un papel más bien marginal, a cobrar un protagonismo que en muchos aspectos se equipara al personal unido por una relación funcionarial. La norma básica en materia de empleo público, la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el EBEP, ya desde su propia autodenominación, ha contribuido a esa tendencia apuntada.

En efecto, ha habido, a nuestro juicio, en esa realidad administrativa española un cierto confucionismo en relación con el modelo de función pública, ya que se ha incrementado de forma notable el número de empleados con régimen laboral, quizás por razones fundadas en la flexibilidad de su relación y la menor rigidez de los

¹²⁹ Sentencias de 30 de marzo de 1999 o la más conocida de 20 de enero de 1998.

sistemas de selección y acceso. A la vez se han desdibujado los contornos de delimitación de ambas categorías, existiendo puestos idénticos, incluso en una misma Administración, donde se preveía en unos casos su provisión por personal funcionario, y en otras por personal laboral. Tampoco han sido pocos los procesos de funcionarización del personal laboral, lo que ciertamente supone una contradicción intrínseca. Además se ha abusado de la figura del funcionario interino, coadyuvando de esa manera a esa falta de nitidez en la delimitación del modelo de función pública profesionalizada.

En fin, nuestra realidad administrativa dista mucho de ofrecernos claridad y sencillez en la delimitación de sus perfiles, generando problemas no solo de orden jurídico, sino también socio laboral, cuya neutralización no siempre es fácil¹³⁰.

Creemos que la Ley 7/2007 no acaba de aportar soluciones eficientes a estos y otros problemas. Así por ejemplo, se complica aún más la delimitación entre puestos de trabajo de carácter funcionario y de carácter laboral. El artículo 15 de la Ley 30/1984¹³¹, aun lejos de colmar las exigencias de claridad que demanda el interprete de la norma, incorporaba una ejemplificación "*numerus apertus*" de supuestos de relaciones netamente laborales, que podían ser integradas y completadas analógicamente. Ahora, el artículo 9 del EBEP acude a la

¹³⁰ Al respecto se muestra muy crítico con la evolución del sistema de empleo público PARADA VAZQUEZ, RAMON, "*La degeneración del modelo de Función Pública*". RAP nº 150, 1999, pág., 413 y ss.

¹³¹ Que la Disposición Derogatoria Única apartado b) del EBEP mantiene vigente.

clausula general del ejercicio de potestades publicas como criterio de delimitación¹³².

Si algo caracteriza a la nueva Ley, de carácter lógicamente básico en virtud de lo previsto en su artículo 1 y en su Disposición Final Primera donde se esgrimen los títulos competenciales que le dan cobertura, es el carácter abierto de su regulación, de forma tal que serán las normas autonómicas de desarrollo, y la propia norma estatal que desarrolle ésta básica en relación a los funcionarios del Estado, las que cierren el circulo del estatuto funcional. El artículo 6 es muy claro en este sentido y las remisiones a las normas de desarrollo abundan por todo el articulado. Estamos, por tanto, ante una regulación, a nuestro juicio, excesivamente abierta, donde las posibilidades de desarrollo son ciertamente generosas y sin duda caminamos en un sentido similar al que parece sufrir el derecho urbanístico español, donde el fenómeno fue bautizado con verdadero acierto por algún sector de la doctrina como de balcanización de nuestro derecho urbanístico.

¹³² No son pocos los litigios en los que por ejemplo se discute si un arquitecto municipal ejerce funciones de asesoramiento a quien actúa potestades publicas otorgando o denegando licencias, y además realiza proyectos de obras municipales ocupando una plaza de laboral bajo la cobertura de la atribución de la segunda de las funciones indicadas. O también el supuesto del auxiliar de Policía Local que es contratado laboralmente durante épocas estivales sin que porte armas, pero que si que regula el tráfico impartiendo órdenes gestuales o verbales. En definitiva, no estamos ante un problema de orden menor, que pudo y debió haber sido atajado de manera más eficaz.

Estos riesgos son menores en el ámbito de las relaciones laborales y ello porque las remisiones de la Ley 7/2007, siempre son, porque no puede ser de otra manera, a la normativa laboral, competencia casi netamente estatal ex artículo 149.1.7 de la Constitución. Así lo podemos comprobar, por ejemplo, en los artículos 7 y 11 del EBEP. Esto genera menos incertidumbres del tipo de las expuestas más atrás.

Pero centrándonos en el tema que nos ocupa, el acceso al empleo público¹³³, especialmente del personal laboral, el Informe de la Comisión para la preparación del EBEP realizó un diagnóstico general de la situación, señalando que en muchos procedimientos de selección los principios constitucionales se respetan con rigor e implícitamente se acepta que las normas legales y reglamentarias son las adecuadas. Pero también se afirma que en otros muchos casos, que no son precisamente excepcionales, no se adoptan las garantías exigibles de igualdad entre los candidatos y se producen interferencias irregulares de distinto tipo. Se hace especial hincapié en que ha aumentado el porcentaje del personal laboral así como la tasa de temporalidad, ya que la selección de interinos y contratados laborales, así como de personal temporal es mucho menos rigurosa que la del personal estrictamente funcionarial. Además, a juicio del Informe, se procura por medios más ventajosos el posterior salto a la obtención de la condición personal funcionarial o contratado laboral fijo, todo ello con grave afección de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Para el informe, se está

¹³³ LAZARO ALBA, EDUARDO, COELLO MARTIN, CARLOS, SARMIENTO LARRAURI, JOSE IGNACIO, GONZALEZ BOTIJA, FERNANDO, *“Acceso a la función pública y provisión de puestos de trabajo y ejecución de sentencias (observaciones sobre propuestas de ejecución de sentencias en materia de funcionarios)”*. REDA nº 133, 2007, pág. 131 y ss.

poniendo seriamente en cuestión el sistema constitucional de garantías en relación con el acceso al empleo público.

El acceso al empleo público, como ya adelantábamos más atrás, está presidido por las normas o principios que en la Constitución fijan las pautas de esa selección¹³⁴. Sin duda se trata de normas que forman parte de nuestra tradición jurídica y que además se conectan muy directamente con una adecuada satisfacción del interés general. Ciertamente cuando una Administración Pública, cuya principal afán y razón de ser es precisamente tutelar el interés general concreto que le esta encomendado, se provee de personal para el despliegue de su actividad y por tanto para el logro de su finalidad, debe de buscar aquellos perfiles que mejor se adecuen a una mejor consecución de lo provisto, optimizando así el interés general encomendado, así lo señala la jurisprudencia citando por todas la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2009. El mérito y la capacidad deben presidir ese proceso de selección encaminado a esa optimización, seleccionando a los más capaces de los candidatos. Además el principio de igualdad se concreta en este ámbito exigiendo que no puedan existir preferencias que no se basen en ese mérito y capacidad contrastados. En esos términos se expresan los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución. Idénticas previsiones contiene el artículo 55 del EBEP, que añade la transparencia y publicidad de los procesos selectivos, aspectos íntimamente relacionados con los anteriores.

¹³⁴ Sobre esta cuestión incide especialmente el trabajo de VIVERO SERRANO, JUAN BAUTISTA, *“El acceso al empleo público en régimen laboral tras el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas luces y demasiadas sombras”*. REDA nº 143, 2009, pág. 419 y ss.

La jurisprudencia de nuestros más Altos Tribunales se ha hecho eco de estas previsiones sirviendo de lógico fundamento de muchas de sus resoluciones. Citemos solamente la Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2008, de 25 de febrero y las del Tribunal Supremo de de 13 de julio de 2009 y 31 de julio de 2014.

Es necesario destacar como el ya citado artículo 55 del EBEP, se refiere a la aplicación de esos principios, no solo a los procedimientos que tengan por objeto la selección de personal funcionarial, sino también al laboral, y así lo señala expresamente, al igual que lo hacía el artículo 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. La jurisprudencia también ha entendido, en buena lógica, la exigencia de atender a estos principios en los procesos de selección de personal laboral, y así cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999.

Sin embargo y en relación al principio de igualdad en el acceso a la función pública, y a la posibilidad de utilizar la vía privilegiada del amparo constitucional en la defensa de este derecho, el Tribunal Constitucional ha entendido que no es la apropiada para los supuestos en los que se entienda conculcado el derecho si el proceso selectivo lo es para el acceso de personal laboral, al respecto citaremos los Autos del Alto Tribunal 873/1985 y 880/1985.

La normativa que regula el acceso al empleo público se centra en la normativa de rango constitucional, artículos 23 y 103.3, y en el EBEP, concretamente los preceptos contenidos en su Título IV, que aunque lleva por rúbrica “de la Adquisición y pérdida de la relación de servicio”, lo cual pudiere llevar a pensar que se centra en la relación funcionarial,

sin embargo la realidad es que los preceptos que integran la rúbrica también se refieren en muchas ocasiones a la selección de personal laboral. Sin duda también esta normativa de carácter básico, y que el propio EBEP invoca en su Disposición Final Primera, y en concreto el artículo 149.7, en relación con la regulación del personal laboral a servicio de las Administraciones Públicas, podrá ser objeto de desarrollo por las Leyes de las CC.AA. y del propio Estado en relación a su personal. Así lo prevé, como ya hemos indicado, el artículo 6 del EBEP con carácter general, además de las remisiones específicas, por ejemplo la del artículo 56 apartados 2 y 3.

Han de tenerse en cuenta además, mientras no sea desarrollado reglamentariamente el EBEP, las previsiones del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, en lo que no contradiga la Ley. Este reglamento estatal, también es aplicable supletoriamente al resto de las Administraciones pública, según prevé su artículo 1.3. El Título II de este reglamento lleva por rubrica "La selección del personal laboral"

Las bases de las correspondientes convocatorias de acceso también deberán incorporar las concretas previsiones que regirán cada proceso selectivo, y como es sobradamente conocido serán la "ley del concurso" y una vez dictadas y firmes no podrán ser cuestionadas, siendo vinculantes para la Administración, para las comisiones de selección y para los aspirantes, Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1995 y 14 de enero de 2008. También sentencia de la Sala

de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo de 1 de marzo de 2002. No obstante como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2013, las sentencias de esa misma Sala de 25 de abril de 2012- recurso de casación 7091/2010-, de 16 de enero de 2012 - recurso de casación 4523/2009- ó de 18 de mayo de 2011 30 -recurso de casación 13/2008- han aceptado, de acuerdo con una muy reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por todas la sentencia 87/2008, de 21 de julio -FºJº 3º y 4-º ó la 107/2003 -FºJº 2-, que cuando está en juego la vulneración del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos , cual es el caso del artículo 23.2 CE, el recurrente queda eximido de la carga de impugnar las bases de una convocatoria siempre que recurra la resolución final que lesiona su derecho

Es precisamente la normativa anteriormente expuesta la que justifica que el conocimiento del control de la legalidad de las actuaciones de las Administraciones Publicas en relación con la selección del personal laboral se encomiende al conocimiento de los órganos que integran la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, no es difícil concluir que tanto las normas como los principios que rigen los procedimientos de selección del personal al servicio público, son normas de Derecho Público, normas que tratan de tutelar de manera especialmente, y como ya señalábamos más atrás, el interés general. El artículo 9.4 de la LOPJ atribuye a ese orden jurisdiccional el conocimiento de las pretensiones sujetas a Derecho Administrativo, previsión que repite el artículo 1 de la LJC-A. No cabe duda que la relación laboral, aunque la empleadora sea una Administración Pública, debe ser objeto de control de legalidad por los órganos judiciales del orden social. Sin embargo en relación al acceso, estaríamos ante una suerte de acto separable regido por el derecho administrativo, de suerte

que la consecuencia sería la más atrás apuntada, sin perjuicio que el resto de las vicisitudes de la relación laboral, sean objeto de conocimiento por la jurisdiccional social. Esto incluye la propia promoción interna del personal laboral según la conocida sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, dictada en un recurso de casación en interés de ley, de fecha 22 de julio de 2003.

En relación a la contratación de personal por personificaciones privadas pero mayoritariamente participadas por un ente público, la doctrina de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en una sentencia de 25 de julio de 2006, dictada esta vez en un recurso de casación en unificación de doctrina, ha señalado que es la jurisdicción social la competente para conocer de los problemas que la selección de personal laboral por este tipo de entes pudiere generar, y ello sobre la base de entender que en principio en interés general en este tipo de casos se diluye de forma importante, y estos entes no actúan como poder público¹³⁵.

Sin embargo el EBEP parece mover los cimientos de esta jurisprudencia al sostener en su Disposición Adicional Primera que los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica, lo que parece situarnos de nuevo en actos separables sometidos al Derecho Administrativo con la necesidad

¹³⁵ Sobre el empelo publico de organismo locales, véase CASTILLO BLANCO, FEDERICO, *“Mitos y realidad del personal propio al servicio de los organismo autónomos locales”*. REDA nº 141, 2009, pág. 89 y ss.

de aplicar en estos casos las mismas consecuencias ya expuestas para el resto de los casos.

Por lo que respecta a la modalidad procesal por la que han de tramitarse estas pretensiones, también tras la reforma operada en el artículo 78 de la LJC-A, el procedimiento abreviado seguirá siendo el cauce procesal a seguir ante los Juzgados.

Quedan fuera del ámbito, no solo de los Juzgados, sino también del propio orden jurisdiccional contencioso-administrativo los aspectos referidos a las vicisitudes de la vida laboral de esta categoría de personal, regulado por el derecho laboral, y por tanto atribuibles al orden jurisdiccional social. Las vicisitudes del personal funcionario interino si serán competencia del orden contencioso-administrativo y de los Juzgados, al igual que su acceso y la extinción de esa relación temporal.

Por lo que respecta a las relaciones de puestos de trabajo, su asimilación a las disposiciones de carácter general las situaba en el ámbito competencial de las Salas, y ello en virtud del juego de los artículos 8.1, 10.1.a) y b) y 13.b) de la LJC-A¹³⁶, si bien la nueva atribución de naturaleza jurídica exclusivamente de acto administrativo por parte del Tribunal Supremo, en la ya citada sentencia de 5 de febrero de 2014, como ya hemos indicado las sitúa ahora en el ámbito de control de los actos administrativos en general y por tanto de los

¹³⁶ En este sentido Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 24 de octubre de 2005, PO 904/2005.

Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Las ofertas de empleo público serán competencia de los Juzgados en virtud de lo previsto en el artículo 8.1.b) de la citada Ley porque no son reglamentos. Las bases de convocatoria serán competencia de los Juzgados tanto si lo son para empleo temporal como si lo son para empleo definitivo¹³⁷. La misma solución debe darse a las impugnaciones de las plantillas¹³⁸.

8.1.1.2.4.- Gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público establecidos en legislación reguladora de las Haciendas Locales.

8.1.1.2.4.1.- Introducción.

Por lo que respecta las actuaciones que tiene que ver con la gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de Derecho Público regulados en la legislación de Haciendas Locales el apartado b) de este número 1 del artículo 8 recogía antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003 una referencia específica, atribuyendo esta materia a la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Insistimos en que esta especificidad ha

¹³⁷ Así lo señala el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 25 de mayo de 2006, PO 984/2006, que incide en que las bases de convocatoria no son disposiciones de carácter general según ha manifestado el Tribunal Supremo, citando las sentencias de 15 y 18 de julio de 2003 y 10 de febrero de 2005

¹³⁸ En esta línea Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 3 de julio de 2008, PO 1254/2008.

desaparecido al desaparecer también el criterio de la materia como criterio de atribución competencial.

Sin embargo lo anterior, continúan planteándose algunos problemas en relación al control de la actividad financiera de las entidades locales.

La complejidad propia de nuestro sistema tributario se acentúa cuando lo ponemos en relación con la estructura territorial del Estado y con la correspondiente configuración de las haciendas territoriales. El diseño de nuestro sistema de financiación territorial, que implica la existencia de especialidades importantes en los regímenes jurídicos que regulan aquella financiación, complica aún más el sistema. La financiación territorial, desde el punto de vista de los ingresos de carácter tributario, está dotado de una flexibilidad que permite la cesión de recursos entre haciendas públicas, la existencia de tributos de gestión compartida, de tributos delegados, delegación que unas veces alcanza a la gestión y otras veces a la propia regulación. En fin, abordamos el estudio de una regulación jurídica compleja, que ofrece mecanismos muy diversos y que además se enmarca en las dificultades propias de la tensión territorial y por supuesto presidida por la existencia de unos recursos siempre extraordinariamente escasos. La autonomía local que la Constitución garantiza supone también autonomía financiera y por supuesto la necesidad de que los recursos sean suficientes. Los artículos 140 y 142 de la Constitución lo establecen, siendo estos aspectos remarcados por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, por todas la 48/2003, de 25 de marzo, lo que desde el punto de vista de la revisión de actos tributarios, supone que ha de ser la propia Administración que los ha dictado la única competente para proceder a

su revisión, a través de cualquiera de los cauces legalmente previstos¹³⁹. Esto nos sitúa en un escenario en el que el régimen jurídico de aquella revisión será el propio de los actos tributarios locales, mientras que debemos plantearnos si será el mismo en el caso de que los actos dictados en esa materia lo sean por otras Administraciones Públicas distintas, en virtud de acuerdos de delegación o por razón de la gestión compartida del tributo, y si tendrán o no la misma normativa de aplicación¹⁴⁰. Sin duda también cual sea el órgano que haya dictado el acto de gestión determinara de forma clara y evidente la competencia del órgano del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para fiscalizar judicialmente el acto administrativo.

¹³⁹ No vamos a insistir en este trabajo en torno a la imposibilidad de que otra Administración Pública sea la que revise los actos administrativos dictados por una entidad local, tal y como acontecía con los Tribunales Económico Administrativos, encuadrados en la organización de la Administración del Estado y que tras la reforma operada por la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen Local.

Efectivamente y por las mismas razones de tutela de la autonomía local, el Tribunal Supremo anulo a través de sus sentencias de 3 y 11 de abril de 1990, 5 de Octubre del mismo año y 4 de junio de 1991, la Norma Foral General tributaria del Territorio Histórico de Vizcaya de 26 de marzo de 1986, que mantenía la competencia del TEAF de Vizcaya la competencia para revisar el vía económico administrativa los actos administrativos dictados por las entidades locales radicadas en aquel Territorio Histórico.

¹⁴⁰ Similar criterio mantienen SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002. pág. 824.

La obtención de recursos financieros, especialmente los obtenidos coactivamente en forma de tributos, es una actividad absolutamente esencial en la supervivencia de cualquier ente público, de ahí que se busque sobre todo la eficacia en ese proceso de gestión tributaria. El logro de este objetivo justifica que las relaciones interadministrativas de cooperación para la gestión delegada de esos recursos se multipliquen en la realidad administrativa española, sin que se condicionen a cuestiones de protagonismo competencial que en otras ocasiones dificultan enormemente la eficacia de aquellas técnicas de cooperación interadministrativa.

8.1.1.2.4.2.- Cooperación interadministrativa en la gestión tributaria local.

No es infrecuente que esta gestión de tributos locales se delegue, en virtud de lo previsto en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por parte de las entidades locales en otras entidades locales de carácter territorial superior, como son las Diputaciones provinciales, o en los propios órganos de las CC.AA., sobre todo en el caso de las Comunidades uniprovinciales donde no existe ese escalón intermedio de las Diputaciones Provinciales. Parece claro que si la gestión la realizan las Diputaciones, éstas siguen siendo consideradas como entidades locales, artículos 3 y 31 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local. En consecuencia no se altera el esquema competencial de Juzgados y Tribunales. El problema se plantea cuando la gestión la realiza por delegación la Comunidad Autónoma.

En efecto, en virtud de lo previsto en el artículo 7 de la Ley de Haciendas Locales, es posible la delegación de competencias de gestión de tributos locales y de otros ingresos de derecho público, por parte de las Entidades locales en las CC.AA. En este caso nos encontramos ante una delegación de funciones intersubjetiva, es decir, entre dos Administraciones Públicas distintas, una entidad local y la Comunidad Autónoma con personalidades jurídicas independientes y que debe enmarcarse en el ámbito de la cooperación interadministrativa prevista en el artículo 3 de la RJAP y PAC, así como en los artículos 55 y ss. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, y desde luego nos sitúa fuera del ámbito del artículo 13, de la Ley 30/1992, ya que la previsión de que los actos administrativos dictados por delegación han de considerarse dictados por el órgano delegante, presupone la aplicación de una técnica organizatoria, la delegación de competencias, que en esta regulación del artículo 13, y como señala su propio párrafo primero, piensa en la delegación orgánica, es decir, entre órganos de una misma Administración Pública y dependientes de ella, lo que no acontece en este caso, donde como ya hemos dicho estamos ante relaciones de delegación intersubjetivas, con dos Administraciones Públicas dotadas de personalidad jurídica propia, y totalmente distintas.

En esta misma línea se mueve el artículo 7 párrafo 3, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ciertamente ilustrativo al señalar que el régimen de revisión de actos administrativos tributarios dictados por delegación de competencias, seguirá el procedimiento previsto para el órgano gestor, en este caso la CC.AA.¹⁴¹. La cosa aun puede complicarse más, por cuanto puede

existir un ente público creado al efecto por la administración delegada para la gestión de estos tributos de forma autónoma siguiendo el modelo de una agencia de gestión tributaria¹⁴². Y es que ciertamente el

¹⁴¹ Así por ejemplo, en el Principado de Asturias la regulación del procedimiento de revisión de actos tributarios en la vía administrativa se contiene en el Artículo 30 de la Ley 2/1995 de 13 de marzo sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, así como 34 y 35 del Decreto 38/1991 de 4 de abril, por el que se regula la Gestión, Liquidación y Recaudación de los tributos propios y otros ingresos de Derecho Público del Principado de Asturias.

¹⁴² La Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales establece en su artículo 10 que:

1.-Se crea el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, con patrimonio y tesorería propia y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines, adscrito a la Consejería competente en materia tributaria.

2.- Corresponde al Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, en los términos que fijen las leyes, el ejercicio de las siguientes competencias:

a) La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos propios y demás ingresos de derecho público del Principado de Asturias cuya competencia tenga atribuida la Consejería competente en materia tributaria.

b) La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos cedidos por el Estado, de acuerdo con la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

c) La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos locales cuya competencia le haya sido delegada por las corporaciones locales.

d) Cualesquiera otras competencias que pudieran serle atribuidas.

artículo 7 párrafo 3, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, señala en su inciso final que las facultades delegadas serán ejercidas por el órgano de la entidad delegada que proceda conforme a las normas internas de distribución de competencias propias de dicha entidad.

Es evidente que esta situación complica enormemente la racionalidad de un sistema que como ya hemos expuesto sobradamente tiene unas altas dosis de complejidad técnico-jurídica y ello sin duda afecta, como veremos al régimen de atribución competencial de los órganos judiciales encargados del control judicial de este tipo de actuaciones administrativas.

8.1.1.2.4.3.- Algunas notas definitorias de la gestión tributaria local y su incidencia en el régimen competencial.

Para tratar de arrojar alguna luz a lo expuesto vamos a analizar en este apartado el sistema de fuentes aplicable a la revisión de actos tributarios locales, lógicamente sin perder de vista el conglomerado competencial de los entes públicos que participan en el proceso de gestión tributaria.

Las entidades locales, como es sobradamente conocido y ya hemos señalado más atrás, poseen una potestad reglamentaria con unas características muy puntuales debido al principio democrático que rige su composición. No se puede olvidar que el establecimiento de los

aspectos fundamentales de un tributo, es materia reservada a ley por el artículo 31 de la Constitución.

Es esta una situación que condiciona claramente la posición jurídica de las entidades locales y que ha sido objeto de reiterados intentos de superación. Nos detendremos en esta cuestión pero centrándonos ya en una perspectiva de estudio de la financiación local, y más inconcreto de su potestad tributaria.

Esta potestad tributaria de las entidades locales ha sido calificada de derivada, no porque algún texto legal así lo establezca, sino porque la Constitución califica de originaria solo a la del Estado, artículo 133, precepto que incide en que las posibilidades de las Corporaciones Locales de establecer y exigir tributos se somete a las condiciones y previsiones de la propia Constitución y de las Leyes. No obstante el artículo 142 de la Carta Magna se refiere a la existencia de tributos propios de las Entidades Locales. Por tanto la situación queda lo suficientemente indefinida como para poder ser generadora de importantes problemas de interpretación.

La norma fundamental de rango legal en materia de financiación local es la Ley reguladora de las Haciendas Locales, hoy contenida en el Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Sin duda el resto de normativa vigente en materia de Régimen Local, y en concreto la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local y el Real Decreto Legislativo 718/2986, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, serán también

elementos a tener en cuenta. Tampoco podemos dejar de lado la operatividad de una Ley básica en materia tributaria, a saber, La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. El siguiente paso, desde el punto de vista de la jerarquía normativa nos lo ofrecen las ordenanzas municipales, y en concreto las ordenanzas fiscales.

Ley 58/2003, General Tributaria, reconoce que las Ordenanzas Municipales van a ser fuentes del ordenamiento tributario en su artículo 7.1.e), en un precepto que lleva precisamente por título el de las fuentes del derecho. Se produce así una confirmación a nivel legal de una realidad, las ordenanzas fiscales municipales regulan y pueden regular los tributos locales. Lógicamente el precepto de la Ley estatal básica, ex artículo 1 de su propio texto, limita las posibilidades de esta fuente del ordenamiento a su supeditación a la Ley que debe desarrollar. La Disposición Cuarta de la Ley General Tributaria dispone en su apartado tercero que las entidades locales podrán desarrollar las disposiciones de la Ley a través de las correspondientes ordenanzas fiscales, también poniendo como límite, no solo el intrínseco de un desarrollo reglamentario, sino también el de las propias competencias locales. Queda por tanto despejado ya el problema de su viabilidad.

No es inusual encontrar en la realidad municipal de nuestro país la existencia de ordenanzas fiscales generales tributarias. Su contenido ciertamente se centra, en la mayoría de los casos, en ejercer de amanuense del legislador estatal, ya que son pocos los resquicios que la normativa estatal, y en concreto la Ley General Tributaria, deja abiertos. Además, la previsión de la adaptación de la regulación estatal al organigrama organizativo y funcional de cada Administración Local, tal y como señala el artículo 12.2 de la Ley de Haciendas Locales, tampoco

ofrece mucho margen de actuación para el reglamentador local. Sin embargo, esta normativa reguladora de las Haciendas Locales sí que alumbró algunas luces en orden a establecer un ámbito de regulación para este instrumento normativo local. Así el artículo 10 del Texto Refundido señala que en materia de intereses de demora a exigir en los acuerdos de aplazamiento y fracciones de pago de deudas tributarias, las ordenanzas fiscales podrán excluir su exigibilidad cuando se trate de tributos de cobro periódico y notificación colectiva, siempre y cuando se produzca el pago dentro del ejercicio de su devengo. Se trata de una clase de deudas tributarias que son frecuentes en este ámbito local. Similar reconocimiento a la viabilidad reguladora de las ordenanzas municipales la encontramos en el artículo 11 relativo esta vez a las infracciones y sanciones tributarias.

Mención aparte merece, a nuestro juicio, la previsión del artículo 137.5 de la Ley 7/1985, tras la reforma operada en la misma por la Ley 57/2003, de 16 diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local cuando regula el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, y señala que reglamentariamente se establecerá su composición, competencias, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones, reiterando de nuevo que de acuerdo en todo caso con lo establecido en la Ley General Tributaria y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano. Cabe recordar que este órgano también deberá informar de forma preceptiva todos los proyectos de ordenanzas fiscales. Su ámbito subjetivo de aplicación será el de las entidades locales que se recogen en el artículo 121 de la Ley.

En relación al órgano de gestión tributaria que de forma paralela a la Agencia Estatal de Administración Tributaria se regula en el artículo 135 de la Ley 7/1985 reformada, su régimen pudiera parecer que se contendrá, por asimilación, en el reglamento de orgánico general de la entidad local, tal y como se prevé en el artículo 134 al referirse en general a órganos de recaudación, aunque entendemos que será necesaria una ulterior norma de rango reglamentario, de desarrollo y especificación, que sobrepasa el ámbito de reglamento de organización. La creación de este órgano será potestativa dentro del ámbito subjetivo de aplicación ya señalado del artículo 131 de la Ley 7/1985, modificada por la Ley 57/2003.

Quizás sea este el momento de señalar que además de la normativa estatal con rango de Ley, también será aplicable a las haciendas locales la normativa de rango reglamentario de aquella procedencia, tal y como señala el artículo 12 de la Ley de Haciendas Locales, indicando que el desarrollo reglamentario deberá respetar aquellas previsiones estatales de rango reglamentario.

El panorama que presenta esta regulación habilita, a nuestro juicio, unas posibilidades importantes para la potestad reglamentaria local, si bien muy centradas en el ámbito organizativo, siendo así que están muy mermadas las posibilidades de disciplinar las cuestiones relativas a los distintos procedimientos de gestión, recaudación, inspección y revisión de tributos, es decir, cuestiones de mayor contenido. El legislador de la Ley General Tributaria no previó estas posibilidades, quizás excesivamente pendiente de la importancia con que consideró a la hacienda pública estatal y lejos de hacer lo mismo

con las particularidades de un sistema financiero tan puntual como el local.

No obstante, no debemos olvidar que la Ley General Tributaria, regula unas bases ex artículo 149.1.18 de la Constitución, lo que no impedirá que el legislador autonómico las pueda desarrollar, contando esta vez con la concreta problemática de las haciendas locales en relación a los procedimientos de gestión de sus tributos, sobre todo tasas y contribuciones especiales, y alguna figura impositiva de naturaleza jurídica específica. Tal posibilidad de desarrollo de la legislación estatal ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, F^oJ^o 4, si bien poniendo como límite el título competencial que habilita al Estado con carácter exclusivo en el apartado 14 del artículo 149.1 de la Constitución y que aquella sentencia concreta en la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas públicas o en la coordinación entre las mismas¹⁴³.

¹⁴³ La posibilidad de que las Comunidades Autónomas dicten normativa propia en materia de gestión tributaria de sus propios ingresos públicos está reconocida por la Constitución y por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En efecto, las sentencias 233/1999 y 19/1987 abundan en esa idea. Ciertamente la realidad nos refleja una ausencia de esa normativa autonómica, quizás por el eficaz resultado que produce la aplicación de una normativa estatal muy perfeccionada técnicamente y que conduce a resultados altamente óptimos en cuanto a la recaudación resultante de la utilización de esos cauces procedimentales. Similar conclusión cabe realizar de la aplicación de esa normativa estatal al ámbito local. No obstante, la regulación autonómica siempre deberá conciliarse con la legislación básica en la materia, hoy representada por la Ley General Tributaria, ex artículo 149.18 de la Constitución, así como la coordinación de las Haciendas Públicas exigida por el artículo 149.14. Hemos de resaltar que en la ya citada sentencia 233/1999 del Tribunal Constitucional, parece insistirse en que la regulación de los tributos debe respetar siempre la legislación estatal, al margen del

Sin embargo lo anterior, y desde el punto de vista de la regulación a través de ordenanza municipal de las distintas figuras tributarias, sí que podría ser posible una mayor concreción de la gestión de las mismas, cuando es así que la Ley General Tributaria no habilita sistemas adecuados. Tal es el caso de la gestión de los tributos fundamentados en un previo padrón o matrícula, que parecen no existir en aquella ley estatal, y que suponen un importante ámbito de la gestión tributaria local. Lo mismo cabe decir de las liquidaciones provisionales, y de la previa actividad de comprobación en algunos tributos locales de gestión a través de autoliquidación, como el ICIO, el IVTNU o las distintas tasas. No obstante si es preciso señalar que conforme establece el artículo 8 de la Ley General Tributaria esa autoliquidación solo podrá establecerse si una norma de rango de ley lo prevé¹⁴⁴.

diseño competencial del Título VIII, y que los artículos 133.2 y el 31.1 establecen una reserva de Ley para el Estado cuya normativa deberá ser siempre una referencia, ya que estos preceptos establecen que las Comunidad Autónoma y Entes Locales podrán establecer y exigir tributos, pero siempre de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

¹⁴⁴ Sobre la gestión delegada de tributos locales véase CHAMORRO GONZALEZ, JESUS MARIA, *“Algunas notas en relación a la normativa aplicable a la gestión de tributos locales cedida a entes públicos distintos de quienes son sus sujetos activos”*, Revista Tributos Locales, nº 13, pág. 85 y ss. . Sosteníamos allí la aplicación, en los casos de gestión delegada autonómica, de las normas de gestión estatales, a salvo, añadimos ahora, la existencia de normativa autonómica de desarrollo de las bases contenidas en la legislación estatal, dentro del ámbito de desarrollo posible y también referido en este trabajo.

8.1.1.2.4.4.- Sistema de revisión en vía administrativa de actos tributarios locales.

8.1.1.2.4.4.1.- Gestión por la propia entidad local.

Centrados en el concreto ámbito de la revisión de actos tributarios a través del sistema de recursos, la Ley de Haciendas Locales diseña un modelo con carácter general que establece un sistema de revisión fundado en la capacidad exclusiva por parte de la Administración que dictó al acto objeto de revisión, tal y como ya señalamos más atrás, y que a través del preceptivo recurso de reposición podrá realizar aquella revisión. Así se recoge en el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Este precepto repite lo que prevé el artículo 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local. En este sentido hemos de recordar como la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, como ley básica en materia de procedimientos tributarios, incluidos los procedimientos de revisión, establece en su Disposición Adicional Cuarta que la normativa aplicable a los tributos y restantes ingresos de derecho público de las entidades locales en materia de recurso de reposición y reclamaciones económico-administrativas será la prevista en las disposiciones reguladoras de las haciendas locales. Incluso prevé la posibilidad de que las entidades locales, dentro del ámbito de sus competencias, puedan desarrollar lo dispuesto en esa ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales, todo ello de conformidad con lo más atrás expuesto.

Regulación distinta será la que discipline la revisión de los actos tributarios por aquellos municipios a los que sea de aplicación el Título X que contiene régimen de organización de los municipios de gran población en la Ley 7/1985, de 2 de abril, tras la reforma operada en la misma por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local¹⁴⁵. En estos casos y como ya hemos

¹⁴⁵ Artículo 121. Ámbito de aplicación

1. Las normas previstas en este título serán de aplicación:

a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.

b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.

d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

2. Cuando un municipio, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato de su ayuntamiento, alcance la población requerida para la aplicación del régimen previsto en este título, la nueva corporación dispondrá de un plazo máximo de seis meses desde su constitución para adaptar su organización al contenido de las disposiciones de este Título.

A estos efectos, se tendrá en cuenta exclusivamente la población resultante de la indicada revisión del padrón, y no las correspondientes a otros años de cada mandato.

dicho más atrás, la Ley prevé en su artículo 137 la existencia de un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas al que se atribuye la función de conocer y resolver las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal. La resolución que se dicte pone fin a la vía administrativa y contra ella sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo. Ya hemos expuesto las posibilidades que tienen los municipios de completar regulación del procedimiento a seguir ante este órgano ejercitando su potestad reglamentaria.

Es evidente que en los supuestos en los que exista una delegación de la gestión del tributo en la Diputación Provincial o en la Comunidad Autónoma, el sistema de revisión será otro, el que como ya hemos visto prevé el artículo 7 párrafo 3, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuando señala que los actos de gestión que se realicen en el ejercicio de dicha delegación serán impugnables con arreglo al procedimiento que corresponda al ente gestor, y, en último término, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Habrá de indagarse en cada caso cual es la normativa de ese órgano que gestiona por delegación.

3. Los municipios a los que resulte de aplicación el régimen previsto en este título, continuarán rigiéndose por el mismo aun cuando su cifra oficial de población se reduzca posteriormente por debajo del límite establecido en esta ley.

El recurso de reposición¹⁴⁶ en vía administrativa local se regirá por las previsiones propias del artículo 14 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Así se prevé en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 58/2003, General Tributaria, que señala en relación a las normas relativas a las Haciendas Locales que la normativa aplicable a los tributos y restantes ingresos de derecho público de las entidades locales en materia de recurso de reposición y reclamaciones económico-administrativas será la prevista en las disposiciones reguladoras de las Haciendas Locales. En este sentido las entidades locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán desarrollar lo dispuesto en la ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales.

Como hemos visto similar remisión realiza la referida Ley General Tributaria en relación con las reclamaciones económico-administrativas, siendo la norma aplicable la ya citada Ley 57/2003, de 16 diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Es necesario destacar que en este concreto aspecto de la regulación de la vía económico administrativa local se plantean interesantes cuestiones en relación a las normas que regulan el procedimiento en ese específico recurso. A este respecto el artículo 137.5 de la Ley 7/1985, tras la reforma operada en la misma por la Ley

¹⁴⁶ Véase al respecto MARTINEZ MICO, JUAN GONZALO, *“La reclamación económico-administrativa y el previo recurso de reposición: vías específicas de impugnación de los actos tributarios: su configuración actual como presupuesto procesal.”*. Cuadernos de Derecho Local, nº 28, 2012, pág. 107 y ss.

57/2003, de 16 diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local regula, como ya adelantamos más atrás, el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, y señala, como hemos indicado, que reglamentariamente se establecerá su composición, competencias, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones, reiterando de nuevo que de acuerdo en todo caso con lo establecido en la Ley General Tributaria y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano.

Es por tanto evidente la capacidad normativa local para el desarrollo de estos aspectos procedimentales. Así por ejemplo llama la atención el problema del silencio administrativo. La Ley 53/003, General Tributaria, cuando regula el procedimiento económico-administrativo fija en sus artículos 240.1 y 247.3 los plazos de un año y seis meses, respectivamente, como plazos máximos para resolver las reclamaciones de esta naturaleza, según se tramiten por los procedimientos ordinario o abreviado respectivamente, que regula la Ley. Debemos plantearnos si sería posible que una entidad local, a través de su propia ordenanza municipal reguladora de su procedimiento económico-administrativo, pudiera establecer un plazo de silencio distinto.

En este sentido y con carácter general el artículo 103 fija, al igual que en el procedimiento administrativo común hace la Ley 30/1992, la obligación de resolver, cuando señala que la Administración tributaria está obligada a resolver expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución expresa. El artículo 104 prevé que el plazo

máximo en que debe notificarse la resolución será el fijado por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento, sin que pueda exceder de seis meses, salvo que esté establecido por una norma con rango de ley o venga previsto en la normativa comunitaria europea. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen plazo máximo, éste será de seis meses. Así las cosas, si una entidad local fija un plazo de resolución de seis meses para entender desestimada la reclamación económico administrativa a través de su ordenanza fiscal reguladora de aquel procedimiento, no está, a nuestro juicio, actuando al margen de la legalidad, ya que el plazo será de seis meses con regla general, según el artículo 194, que es norma básica, y por tanto el artículo 240 de la propia LGT es una norma especial para el procedimiento de esa naturaleza económico administrativa estatal, que establece otro plazo distinto, respetando el sistema de fuentes, es decir, regulándolo a través de una norma con rango de ley como exige el artículo 104 .

Ha de recordarse ahora como esta reclamación es preceptiva para agotar la vía administrativa, siendo en todo caso viable el recurso de reposición con carácter previo, pero de forma potestativa, así se recoge en el artículo 137.3 de la Ley 7/1985. Ciertamente si se opta por esa vía de reposición potestativa, habrá que esperar a su terminación de forma expresa o presunta antes de acudir a la vía económico administrativa.

8.1.1.2.4.4.2.- Gestión por otro ente público. Especial referencia a la gestión por las CC.AA.

En el caso de gestión delegada por una Comunidad Autónoma de los tributos locales, opción expresamente recogida en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y que además es propia de aquellas CC.AA. de carácter uniprovincial, el régimen de recursos será el que corresponda al órgano delegado, régimen que puede prever una vía económico-administrativa propia.

Así en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y como ya hemos señalado, la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales establece en su artículo 10 la creación del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, con patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines, adscrito a la Consejería competente en materia tributaria, ente público al que este precepto atribuye la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos locales cuya competencia le haya sido delegada por las corporaciones locales. La revisión de los actos dictados por este ente público se regula en el Artículo 30 de la Ley 2/1995 de 13 de marzo sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias¹⁴⁷, así como 34 y 35¹⁴⁸

¹⁴⁷ Este precepto señala que:

Artículo 30. — Reclamaciones económico-administrativas.

los actos de gestión, liquidación y recaudación de tributos propios del Principado de Asturias y de otros ingresos de derecho público del mismo, así como los de reconocimiento o liquidación de obligaciones y cuestiones relacionadas con las operaciones de pago realizadas con cargo a la Tesorería General del Principado de Asturias, son susceptibles de reclamación económico-administrativa ante el titular de la

consejería competente en materia económica y presupuestaria, sin perjuicio de la posibilidad de interponer previamente con carácter potestativo recurso de reposición en los términos previstos en la legislación específica.

La resolución de la reclamación económico-administrativa pondrá fin a la vía administrativa.

Esta es la versión que ofrece la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, modificada por Ley 7/1997, de 31 de diciembre, por Ley 18/1999, de 31 de diciembre, por la Ley 4/2000, de 30 de diciembre, por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, por la Ley 15/2002, de 27 de diciembre y Ley 6/2003, de 30 de diciembre.

¹⁴⁸ La redacción de estos preceptos prevé según el Decreto 38/1991, de 4 de Abril, por el que se regula la gestión, liquidación y recaudación de los tributos propios y otros ingresos de derecho público del Principado de Asturias, modificado por Decreto 46/1992, por Decreto 89/1993, por Decreto 179/1999, por Decreto 93/2000, por Decreto 150/2001, y por Decreto 160/2002, que:

Artículo 34. Recursos.

Contra los actos de gestión de los ingresos públicos regulados en el presente decreto se podrá recurrir por vía económico-administrativa ante el Consejero de Hacienda, Economía y Planificación, sin perjuicio del derecho a interponer, con carácter potestativo, recurso de reposición ante el órgano que dicta el acto.

Artículo 35. Reclamación Económico-administrativa.

1. Son impugnables en vía económico-administrativa los actos de gestión tributaria que provisional o definitivamente, reconozcan o denieguen un derecho o declaren una obligación, así como los de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o pongan término a la vía de gestión.

2. En particular, son impugnables los actos administrativos siguientes:

a) Las liquidaciones provisionales o definitivas.

b) Las comprobaciones de valor de los bienes y derechos y actos de fijación de la base imponible que preceden a la práctica de la liquidación.

del Decreto 38/1991 de 4 de abril, por el que se regula la gestión, liquidación y recaudación de los tributos propios y otros ingresos de Derecho Público del Principado de Asturias. La Disposición Adicional Segunda de este Decreto remite, en relación a lo no previsto en esa norma autonómica, por ejemplo la cuestiones procedimentales, a la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas que habrá de entenderse hoy referida a la Ley 58/2003, General Tributaria, y al Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa. Por su parte, el Decreto 38/2005, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias,

c) Los que con carácter previo denieguen o reconozcan regímenes de exención o bonificación tributaria.

d) La imposición de sanciones tributarias, incluso las independientes de cualquier clase de liquidación.

e) Los actos originados por la gestión recaudatoria.

f) Las resoluciones sobre devolución de ingresos indebidos.

3. Son impugnables también en vía económico-administrativa los actos que se dicten por los órganos recaudatorios en relación con la recaudación ejecutiva de los ingresos de derecho público no tributario.

4. La competencia del Consejero de Hacienda, Economía y Planificación en la resolución de recursos económico-administrativos se extenderá a las cuestiones, tanto de hecho como de derecho, que se susciten en los actos recurridos.

5. La resolución de las reclamaciones económico-administrativas agotará la vía administrativa y podrá ser en todo caso objeto de recurso contencioso-administrativo

modificado por Decreto 35/2006, reitera en su articulado este mismo sistema¹⁴⁹.

¹⁴⁹ El precepto señala que:

Artículo 5.—Revisión de actos

1. Los actos dictados por los distintos órganos del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias en relación con los tributos y demás ingresos de derecho público propios de la Comunidad Autónoma, serán recurribles en vía económica-administrativa ante la persona titular de la Consejería competente en materia tributaria, previa interposición con carácter potestativo, del recurso de reposición regulado en los artículos 222 a 225 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

2. Los actos dictados por los distintos órganos del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias en relación con los tributos cedidos serán recurribles en la vía económica-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo correspondiente, de acuerdo con sus normas reguladoras, previa interposición, con carácter potestativo, del recurso de reposición regulado en los artículos 222 a 225 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

3. Los actos dictados por los distintos órganos del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, en el ejercicio de delegación de tributos locales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, serán impugnables con arreglo al régimen descrito en el apartado 1.

4. Los actos que, en el ejercicio de sus funciones sujetas al ordenamiento jurídico público, pudiera dictar la persona que ostente la Presidencia del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias agotarán la vía administrativa y serán susceptibles de impugnación en vía contencioso-administrativa.

5. Corresponde a los órganos del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, en el ámbito de sus competencias, el ejercicio de las facultades de revisión de actos en vía administrativa contempladas en los artículos 219, 220, y

Después de todo lo expuesto cabe otra concluir que con independencia de la heterogeneidad del sistema, la resolución del recurso por uno u otro órgano administrativo puede condicionar la competencia del órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa que pueda conocer del ulterior control de legalidad.

En efecto, si estamos en el supuesto de una entidad local que no se encuentre dentro del ámbito de aplicación del artículo 121 de la Ley, el recurso de reposición preceptivo lo resolverá normalmente el Concejal Delegado de Hacienda u otro órgano municipal, siendo la competencia para conocer del eventual recurso contencioso-administrativo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente territorialmente, tal y como dispone el artículo 8.1 de la LJC-A. Similar conclusión alcanzamos si la resolución se dicta por el órgano encargado de la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. También la conclusión será la misma si otra entidad local gestiona por delegación el tributo, cuál sería el caso de las Diputaciones Provinciales.

Si por el contrario la gestión la realiza la Comunidad Autónoma a través de su organización territorial, la competencia sería de la Sala de

221 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en las normas dictadas en el desarrollo y ejecución de los mismos.

6. La declaración de nulidad prevista en el artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, corresponderá a la persona titular de la Consejería competente en materia tributaria.

lo Contencioso-Administrativo del correspondiente Tribunal Superior de Justicia, ya que el artículo 8.2 de la LJC-A no atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo competencia alguna en materia tributaria procedente de la Comunidad Autónoma. Es evidente que nos referimos a actos emanados de la Administración autonómica central, ya que en las CC.AA. uniprovinciales, que es el único caso habitual de delegación por los municipios, no existe Administración periférica.

Si el acto lo dicta un ente público con personalidad jurídica propia para la gestión tributaria, la competencia también sería del Juzgado, ex artículo 8.3, ya que se trataría de un ente sin competencia en todo el territorio nacional. En el supuesto de que los actos de este ente fueran objeto de una reclamación económica autonómica propia, que normalmente será resuelta por un órgano de la Administración central, el Consejero del ramo por ejemplo, volveríamos al supuesto del 8.2 en relación con el 10.1 m) y la competencia sería de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia.

En todo caso creemos que la referencia del artículo 10.1 d) a los Tribunales Económico Administrativos locales, no es a los regulados en el artículo 137 de la Ley 7/1985, sino a los del artículo 228.2 b) de la LGT, y por tanto no podrá ser fundamento para atribuir a Salas de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de recursos contencioso-administrativos frente a las resoluciones de los órganos regulados en la normativa de régimen local.

Lo que se evidencia de cuánto hemos expuesto es que existe una muy amplia diversidad de supuestos, con consecuencias muy distintas

para los contribuyentes que optaran por la vía de recurso. Los plazos para obtener una resolución administrativa que causara estado en vía administrativa y permitiera tener expedita la vía contencioso-administrativa son muy distintos y dispares. Y además el acceso a esta vía se puede producir a órganos judiciales también distintos, que desgraciadamente tienen plazos de resolución muy desiguales, y que además pueden significar un proceso de doble instancia o en única instancia. La afección al principio de igualdad parece evidente. El diagnóstico es sin duda negativo en términos de eficacia, igualdad y seguridad jurídica.

8.1.1.2.5.- Actuaciones administrativas en el ámbito de la ordenación del territorio y urbanismo.

En materia urbanística de nuevo nos encontramos con la desaparición del antiguo apartado C) de este artículo 8.1, al incluirse ahora la cláusula genérica de atribución competencial de todas las materias sobre las que versan las actuaciones de las entidades locales a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. El precepto derogado venía referido a cuestiones urbanísticas. Hemos de señalar que, ciertamente, no se planteaban especiales problemas interpretativos en orden a las licencias de edificación y uso del suelo y subsuelo, existiendo una casi total unanimidad en orden a entender que aquella actividad autorizatoria no estrictamente urbanística -RAMINP, instalaciones industriales, medioambientales, etc.-, cuyo otorgamiento corresponde la Administración Local, pero íntimamente relacionadas

con la actividad urbanística, si eran controlables ante los Juzgados de lo Contencioso- Administrativo¹⁵⁰.

La dicción actual del artículo 8.1 plantea, a nuestro juicio, una cierta redundancia cuando señala que no serán competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico. Si antes hemos dicho que la impugnación de las disposiciones de carácter general no entra dentro de la competencia material u objetiva de los órganos unipersonales de ámbito provincial de esta jurisdicción, es claro, como también dijimos, que esa exclusión incluía a los instrumentos del planeamiento que emanados de las entidades locales, tenían consideración de reglamento. Las dudas permanecen en relación con los Estudios de Detalle. Su naturaleza jurídica como disposiciones de carácter general es discutida por la jurisprudencia. En todo caso, si que su consideración como instrumentos del planeamiento es indubitada, y así por ejemplo en el ámbito de la Comunidades Autónoma del Principado de Asturias, lo prevé expresamente el artículo 26.2 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias. Esa

¹⁵⁰ La utilización de técnicas de intervención administrativa ha evolucionado del tradicional otorgamiento de licencias a la comunicación responsable y buena prueba de ello son la denominada Directiva de servicios o Bolkestein, Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea 123/2006/CE relativa a los servicios en el Mercado interno, presentada por la Comisión Europea, el artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reformada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, el más reciente Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

consideración como instrumento del planeamiento deja clara la incompetencia de los Juzgados para conocer de los recursos frente a estas actuaciones¹⁵¹.

También serían competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, por no tener la consideración de disposición de carácter general, y ser instrumentos de gestión o ejecución urbanística, los proyectos de reparcelación o equidistribución aprobados por los Ayuntamientos, sentencias del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 2000 -recurso de casación 9007/1995-, de 8 de mayo de 2009 -recurso de casación 6408/2006- y 15 de diciembre de 2008 -recurso de casación 8157/2004-. También los proyectos de urbanización, al no constituir un instrumento del planeamiento, Autos del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2008 -recurso de casación 3022/2007-, 13 de enero de 2009 -recurso de casación 348/2008-. Lo mismo acontece con las delimitaciones de unidades de ejecución, que no son normas jurídicas, y por tanto no son instrumentos del planeamiento, sino simples actos de gestión urbanística, Auto del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2009 -recurso de casación 813/2008-.

¹⁵¹ El Auto de 9 de julio de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, declara la incompetencia de la Sala para conocer de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra un acuerdo del Pleno municipal de un Ayuntamiento sobre delimitación de unidades de ejecución, entendiéndose que se trata de un actuación administrativa que se debe encuadrar en la gestión urbanística, artículos 150 y ss. del TROTU, y no de ordenación urbanística.

8.1.1.2.6.- Ejercicio del “*ius puniendi*” por las Administraciones Locales.

A nuestro juicio, ningún cambio se ha derivado de la reforma operada en este precepto por la varias veces citada Disposición Adicional Decimonovena de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, y que supuso la supresión de la letra e) de este artículo, ya que el apartado suprimido atribuía a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de todos los recursos en materia sancionadora, cualquiera que sea la materia, la cuantía y la naturaleza de la sanción impugnada. Ciertamente esta fórmula totalizadora y carente de exclusiones detalladamente circunstanciadas, es la que ahora se incorpora con carácter general al artículo, al no establecer la materia como criterio de atribución.

No existen aquí controversias en torno a la aplicación de este precepto que insistimos no discriminan ningún tipo de ámbito sectorial ni por razón de la naturaleza de la sanción impuesta. Habrán de incluirse en este apartado las habituales sanciones urbanísticas o tributarias, muy propias del ámbito de las Administraciones locales, sobre todo en el primero de los casos citados.

8.2.- Artículo 8.2 relativo a la Administración Autonómica.

8.2.1.- Introducción.

No será necesario que nos extendamos en relación con la importancia que tienen las Administraciones autonómicas dentro de la estructura general de la Administración Pública. Sobre ellas descarga una importantísima carga competencial, y su naturaleza jurídico-política, especialmente la potestad legislativa de la que están investidas, hace que sean uno de los principales pivotes de esa estructura, lo que desde el punto de vista que aquí nos interesa supone que las CC.AA. generan la mayor parte de la actividad administrativa impugnada en los órganos jurisdiccionales de este orden.

Ya hemos incidido más atrás en la importante consecuencia que se deriva de la existencia o no, en la organización de cada Administración autonómica de administración periférica, suponiendo su existencia una sobrecarga de la entrada potencial de asuntos en las Salas territoriales, y lo segundo una mayor carga competencial para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

El apartado segundo del artículo de la LJC-A regula las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando la actuación administrativa impugnada emana de la Administración autonómica. En este apartado del artículo 8 también se ha producido una decidida intervención del legislador a través de la ya varias veces citada Disposición Adicional Decimonovena de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, también en la línea de la reforma operada en el apartado primero, y abiertamente encaminada a ampliar el techo competencial de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación con la actividad administrativa emanada de las Comunidad Autónoma.

Hay que decir en primer lugar que las actuaciones administrativas emanadas de estas Administraciones Públicas territoriales que se atribuyen a los Juzgados son exclusivamente los actos administrativos, las vías de hecho y la inactividad, dejando las disposiciones generales que versen sobre las materias que a continuación referiremos, a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, tal y como establece el artículo 10.b), de la LJC-A.

En este apartado referido a las Administraciones Autonómicas el legislador vuelve de nuevo a utilizar de forma conjunta o alternativa los criterios de los que se sirve para diseñar su régimen competencial, y así insiste en discriminar las actuaciones administrativas que serán enjuiciadas por los Juzgados de los Contencioso-Administrativo según el órgano administrativo del que emanen -nunca de los Consejos de Gobierno- y según la materia sobre la que versen, -personal, derecho sancionador y responsabilidad patrimonial-, pero estableciendo una serie de excepciones por razón de la cuantía en el derecho sancionador y la responsabilidad patrimonial, y de la clase de relación funcional y tipo de actuación en relación a las cuestiones de personal.

En efecto, con independencia de que, a nuestro juicio, las materias atribuidas a los órganos unipersonales dejan en manos de las Salas un muy alto porcentaje de actividad administrativa que provoca gran litigiosidad y que por tanto se le sigue privando de una doble instancia, motivando el aumento del colapso en las Salas territoriales, incluso en las materias de personal y derecho sancionador, sigue distinguiendo algunas que continúa atribuyendo a éstas últimas.

8.2.3.2.- El criterio del órgano del que emana la actividad administrativa autonómica litigiosa.

Procede que en primer lugar identifiquemos el concepto de Administración de las CC.AA. En este sentido hay que señalar que el artículo 152 de la Constitución identifica una organización para las Comunidad Autónoma del artículo 151, es decir, las que se denominan de autonomía plena, y que ha sido generalizado también para las del artículo 143, de autonomía menos plena, organización que incluye un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas. Para concretar un poco más la cuestión, de poco nos sirve la Ley 13/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico¹⁵², por lo que habrá que acudir a los Estatutos de Autonomía y a las Leyes de organización administrativa de cada Comunidad Autónoma¹⁵³. Parece que este apartado del artículo 8 hay que interpretarlo en el sentido de que se refiere a la Administración Central de las Comunidad Autónoma y ello desde luego excluyendo al Consejo de Gobierno cuando ejerciendo funciones materialmente administrativas dicte actos administrativos.

Existe en este sentido un importante problema, ya estudiado más atrás, en relación con el control judicial de las actuaciones administrativas llevadas a cabo por las Administraciones Publicas integradas en las CC.AA. uniprovinciales, a las que se refiere el artículo

¹⁵² Ley que tras la conocida sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, dejó de ser orgánica y armonizadora.

¹⁵³ Destacamos en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, la Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias.

9 de la Ley 13/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, y decimos esto por la disfunción que supone la regulación de la atribución competencial de los actos emanados de este tipo de Comunidad Autónoma en su control judicial en relación con las CC.AA. pluriprovinciales, disfunciones que afectan al régimen de recursos, a las garantías del proceso y a los tiempos de repuesta de los órganos judiciales que componen la planta del orden jurisdiccional.

Nos referiremos en primer lugar a los actos emanados del Consejo de Gobierno cuando resuelve recursos de alzada. La jurisprudencia ¹⁵⁴ viene sosteniendo que en estos casos, el Consejo de Gobierno ejerce potestades de revisión en vía administrativa y que por tanto si desestima un recuso de alzada frente a una sanción impuesta por el Consejero del ramo, no se actúa “*ius puniendi*” alguno, no entrando en juego la previsión del artículo 8.2. En otro caso se menguaría de forma importante la previsión del legislador. Como ya hemos señalado, en el ámbito de las CC.AA. uniprovinciales el grueso de la actividad administrativa se lleva a cabo por los órganos centrales. Sin tomamos como ejemplo el ejercicio de potestades sancionadoras en materia de transportes terrestres, si todas las resoluciones administrativas que impusieran una sanción de transportes terrestres fueran recurridas en vía de alzada ante el Consejo de Gobierno, y no se aplicara el criterio más atrás expuesto, ello supondría hacer descansar en las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, todo el control de la actividad administrativa en ese concreto ámbito de acción administrativa sectorial. Piénsese que en una Comunidad Autónoma pluriprovincial la potestad sancionadora la ejercería su Administración

¹⁵⁴ Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 25 de junio de 2007, PO 1814/2007.

periférica con recurso de alzada ante el Consejero. Aun estando claro que el legislador quiso de manera expresa que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo no conocieran de los recursos instados frente a actos emanados del Consejo de Gobierno de las CC.AA., y así lo dejó claramente previsto en el artículo 8.2., nos encontramos, como ya hemos dicho, con que existen CC.AA. de carácter uniprovincial, en las que los actos emanados de las Consejerías o Departamentos, son impugnados en vía de alzada ante el respectivo Consejo de Gobierno¹⁵⁵. De esta forma la mayoría de las competencias que en virtud de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 8 de la LJC-A, corresponderían a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y que básicamente serían las únicas que tendrían en relación a las actuaciones de las CC.AA., se cercenarían si son impugnadas en vía administrativa ante el Consejo de Gobierno. Creemos que sin duda el criterio de hacer descansar en las Salas de los Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el control de legalidad de los actos emanados del Consejo de Gobierno de una

¹⁵⁵ Es esta una cuestión de especial trascendencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias donde la vida administrativa requiere necesariamente la participación del Consejo de Gobierno para poner fin a la vía administrativa. En efecto, la potestad autoorganizatoria de la Administración autonómica asturiana, debido a su configuración autonómica uniprovincial, además de no poseer órganos descentralizados en las distintas unidades territoriales de las misma, Municipios o Comarcas toda vez que no existe más que una sola provincia, hace descansar el grueso de la actividad ejecutiva en los titulares de los distintos Departamentos o Consejerías, ofreciendo la revisión de sus actos en vía administrativa, y por tanto el fin de esa vía administrativa, en el denominado recurso de reposición ante el Consejo de Gobierno, artículo 28 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, reformado por el artículo 5 de la Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos generales para 2004, del Principado de Asturias.

Comunidad Autónoma, no es otra cosa que igualar las posiciones institucionales de ambas organizaciones, pues si los Consejos de Gobierno son quienes ejercen el poder ejecutivo en la Comunidad Autónoma, parece lógico que sean los Tribunales Superiores de Justicia, que, como ya hemos dicho, culminan la organización judicial en ese territorio¹⁵⁶, quienes conozcan de las pretensiones de control de legalidad que al respecto puedan plantearse, todo ello en relación con otras competencias que en otros órdenes jurisdiccionales le son atribuidas a las diferentes Salas de estos Tribunales¹⁵⁷.

En este sentido, entendemos por tanto explotable de manera analógica el criterio contenido en el apartado tercero de esta LJC-A y que en el ámbito de la Administración periférica del Estado establece la competencia del Juzgado Provincial cuando el acto de esa Administración Periférica es revisado en vía administrativa por los órganos centrales de la Administración del Estado confirmándolo en esa vía de revisión administrativa. Sin duda, como hemos explicado, esta interpretación es razonable en el ámbito autonómico uniprovincial, tanto por razón de la materia, como de la posición institucional que, a nuestro juicio, ocupa el Consejo de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, en concreto su Sala de lo Contencioso-Administrativo.

¹⁵⁶ Artículos 152 de la Constitución y 70 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁵⁷ En idéntico sentido SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002., pág. 857.

Consideramos que no se plantea problema en el caso de actos que directamente emanen de propio Consejo de Gobierno, es decir, sin que éste actúe potestades de revisión sino ejecutivas, aún cuando las actuaciones tengan por contenido materias relativas a personal, sin que supongan inicio o extinción de la relación funcionarial. El argumento será el mismo, es decir, no el fondo material sino el órgano administrativo que dicta el acto impugnado, y su ya reiterada posición institucional.

8.2.3.- Cuestiones de personal.

Como ya hemos dicho, las cuestiones de personal emanadas de las Comunidades Autónomas¹⁵⁸ serán en su caso revisadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. En relación con la materia del personal al servicio de las Administraciones Públicas la regulación es practicante la misma que tenía el apartado primero de este precepto antes de la reforma de 2003, cuando en relación a la Administración Local se contenía en el apartado primero el mismo criterio de atribución competencial a los Juzgados en materia de personal dependiente de las entidades locales, a saber, atribuir a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo todas las cuestiones de personal que emanen de la Administración central de las Comunidad Autónoma, excepto que afecten al inicio o extinción de la relación funcionarial. Como decimos los problemas detectados son idénticos, quizás agravados por la

¹⁵⁸ En el trabajo de EMBID IRUJO, ANTONIO, *“La incidencia del Estatuto básico del empleado público en la normativa de las CC.AA.”*. REDA nº 137, 2008, pág. 5 y ss. se hace un estudio sobre las novedades que en esta materia se producen con el EBEP, especialmente las posibilidades de desarrollo normativo por parte de las Comunidad Autónoma.

importancia cuantitativa de los funcionarios dependientes de esta Administración, y por la variedad de entes públicos dependientes de estas, lo que agrava también a la situación descrita más atrás. Nos remitimos por tanto “*in toto*” a lo más atrás expuesto.

Detengámonos ahora en la cuestión relativa al nacimiento y extinción de la relación funcional. Surgen en este ámbito diversas cuestiones, y así por ejemplo se plantea el problema del acceso y consecuente ingreso por promoción interna en un Cuerpo superior al de procedencia. Es decir, aquellos funcionarios que acceden a través de pruebas de promoción interna a categorías superiores de la propia administración. Es el caso, por ejemplo, de quien siendo funcionario del grupo C de la Administración autonómica, accede por el turno restringido de acceso al Grupo A2. Se inicia o no aquí una nueva relación funcional. A nuestro juicio, sí. Parece que materialmente su posición es asimilable a la de quien accede a través de pruebas libres. Su relación es en ambos casos nueva, y las obligaciones estatutarias asumidas son las mismas, y distintas en relación con las funciones de otros cuerpos funcionariales. Ciertamente se produce un reconocimiento de derechos anteriores, por ejemplo antigüedad, pero no es menos cierto que a quien accede de forma libre también se le pueden reconocer esos derechos si proviene de otra Administración, y en este caso no es discutible la nueva relación¹⁵⁹. En conclusión consideramos que la relación funcional es nueva porque nuevo es su contenido en derechos y obligaciones, aun cuando las partes de la misma sean idénticas. Además que no cabe duda de que el legislador ha querido que el acceso sea competencia de las Salas de los Tribunales Superiores de

¹⁵⁹ Piénsese, por ejemplo, en el caso de un funcionario de una Administración Pública que accede al Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales.

Justicia, y ello al considerar, a su juicio, la trascendencia de la materia, y en este sentido son perfectamente asimilables ambos supuestos.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la complejidad técnica que puede concurrir en los casos de acceso a la condición de interino o de funcionario con vinculación definitiva es la misma, ya que las normas jurídicas que regulan ambos supuestos son las mismas, tanto desde la vertiente procedimental como material, lo que abona de manera evidente la tesis de que el legislador ha tomado su decisión considerando la trascendencia de uno y otro caso.

Por tanto, cualquiera que sea la forma de acceso a la relación funcional, de las distintas contempladas en la normativa de la función pública, implicara un eventual y ulterior control judicial atribuido a las Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia a través de la aplicación de la clausula residual de atribución contenida en el artículo 10.1.m) de la LJC-A.

Similares reflexiones entendemos adecuado realizar en relación con la extinción de la relación funcional, excluido en todo caso el cese de los funcionarios interinos, de los cargos de libre designación y otros supuestos asimilables en los que no concurra la relación funcional. Los supuestos de extinción de la relación funcional serán también los recogidos en la normativa sectorial aplicable, en este caso los artículos 63 y ss. del EBEP, Ley 7/2007, de 12 de abril.

A nuestro juicio es destacable, aunque sea reiterar lo ya manifestado, la falta de racionalidad en la distribución de los recursos al conocimiento de los distintos órganos judiciales ya que no tiene mucho sentido que las cuestiones relativas al acceso o extinción de la relación funcional se atribuyan a las Salas, cuando resulta ser que con relación a acceso a la función pública interina o a puestos laborales al servicio de una Administración Pública, si es competente el Juzgado. Menos lo tiene cuando la comparación se hace en relación con las entidades locales donde la nueva dicción del artículo 8.1 suprime la distinción. Consideramos que en estos supuestos la complejidad técnica del litigio es absolutamente idéntica, pues idénticas son las pruebas que desarrollan ambos tipos de empleados públicos para acceder a su posición.

Otro problema a analizar es el que se produce en los recursos en los que se controla la legalidad del acceso de los funcionarios de cuerpos docentes de enseñanzas medias o secundarias -dependientes de las Comunidad Autónoma o del Estado- que se atribuyen al conocimiento de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia en virtud de lo previsto en el artículo 8, apartados 2 y 3 en relación con el 10.1.m), y por el contrario la de los Catedráticos de Universidad, ante los Juzgados, artículo 8 .3.

En esta línea podemos destacar, por ejemplo, que hasta la reforma operada por la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de noviembre, que modificó el artículo 78 de la LJC-A, estableciendo que por este cauce se conocería de todas las cuestiones de personal y no solo las que no tuvieran que ver con el inicio o extinción de la relación funcional, el acceso a la condición de

profesor asociado de Universidad se controlaba por el Juzgado a través del procedimiento ordinario -artículo 78- mientras que un litigio en relación con una Cátedra, al ostentar los aspirantes ya la condición de funcionarios, y ser el acceso a la Cátedra un cambio de cuerpo funcional que supone una novación de la relación funcional ya existente como Profesores Titulares, el trámite será el del procedimiento abreviado¹⁶⁰. No obstante se trata de una cuestión discutible en la medida en la que supone un cambio de cuerpo funcional a través del ingreso y pudiere defenderse que la relación es nueva y por tanto acceso, y no la novación de una relación funcional ya existente.

Resta que nos refiramos al inicio de la relación del personal estatutario fijo que el Tribunal Supremo ha asimilado al personal funcional en este aspecto, atribuyendo el conocimiento de estos litigios a las Salas territoriales, Auto de 22 de mayo de 2008¹⁶¹.

Por lo que respecta a las relaciones de puestos de trabajo nos remitimos a lo ya manifestado en relación a estos instrumentos de ordenación de personal. La impugnación de las bases de convocatoria

¹⁶⁰ Este es el criterio que mantienen SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002. pág. 895.

¹⁶¹ Este criterio mantiene RIVERA FRADE, MARÍA DOLORES, *“Competencia jurisdiccional de los juzgados contencioso-administrativos”*. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 20, Nº1, 2011, pág. 171, citando el mismo Auto del Alto Tribunal.

será de los Juzgados si lo son para empleo temporal y de las Salas si lo es para empleo definitivo.

10.2.4.- Ejercicio del “*ius puniendi*” por las Administraciones autonómicas. Apartado b) del artículo 8.2.

En relación al ejercicio de las potestades sancionadoras por parte de las Administraciones autonómicas nos encontramos ante un importante contingente del total de la actividad administrativa emanada de esa Administración que es sometida a control judicial a instancia de parte. No vamos ahora a ahondar en la importancia de esas potestades en ejercicio de funciones públicas y en la actividad de policía de las Administraciones Públicas en general, y de las autonómicas en particular.

Por lo que respecta a esta materia sancionadora, de entrada se limita la naturaleza y cuantía de la sanción, 60.000 € y seis meses de privación de derechos¹⁶², límite difícilmente entendible. Piénsese que

¹⁶² El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de fecha 18 de noviembre de 2013, PO 842/2013, atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de un recurso contencioso-administrativo donde se impugnaba una resolución administrativa que denegaba la suspensión de una sanción que no superaba los umbrales mencionados. En consecuencia, si no se es competente para la resolución administrativa, tampoco para los actos de trámite impugnables que se dicten en el procedimiento en el que se dicta la resolución principal que es la que debe servir de parámetro para determinar la competencia.

ahora y antes de la reforma de 2003, no existía ni existe ese límite respecto de la actividad sancionadora de la Administración Local, sin que alcancemos a conocer la diferencia de trato que ha orientado al legislador. Idéntica sanción impuesta por una u otra Administración irá a uno u otro órgano judicial.

Antes de la reforma operada a través de la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, el apartado segundo de este artículo 8 limitaba por razón de la materia la actividad sancionadora de la que podían conocer los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. En efecto, se establecía un sistema de lista cerrada de materias en las que la actividad sancionadora generaba la atribución competencial¹⁶³. Se discriminaba, de una forma, a nuestro juicio, no muy justificada, esas materias respecto de las cuales si era atribuible a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el control de legalidad cuando se actúa el “*ius puniendi*” en las mismas.

Tampoco la responsabilidad civil derivada de la comisión de una infracción puede ser parámetro de fijación de la competencia material, sino que esta vendrá determinada por la sanción impuesta.

¹⁶³ En concreto el ya derogado apartado b) artículo 8.2 incluía, el tráfico, circulación y seguridad vial; caza pesca fluvial, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura; actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; comercio interior y defensa de consumidores y usuarios; espectáculos públicos y actividades recreativas y por último juegos y maquinas recreativas y juegos de azar.

En esa lista tasada y “*numerus clausus*”, se incluía la materia de Tráfico y Seguridad Vial que no estaba transferida en su ejecución¹⁶⁴, a la mayoría de las Comunidades Autónomas, y que sin embargo sí que cuando se actúa por la Administración periférica del Estado será competencia de los Juzgados Provinciales en virtud de lo previsto en el artículo 8.3, como mas tarde veremos con más detenimiento. La situación que provocaba esta previsión legal ya derogada, era bastante trascendente pues existían muchos ámbitos sectoriales no recogidos por el legislador en ese listado del artículo 8.2 y que sin embargo no mantenían diferencias sustanciales en relación con las allí señaladas. Evidentemente las actuaciones dictadas en las materias no incluidas en el listado, eran objeto de control ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, todo ello en aplicación de un criterio que técnicamente no tiene otro sentido que la eventual trascendencia social de un ámbito sectorial u otro. En todo caso, no alcanzamos nunca a entender que una sanción en materia de comercio interior de 600 € fuera objeto de control jurisdiccional por un Juzgado, al estar esta materia en el listado, y por el contrario, si lo era en materia de agricultura no.

Hasta la reforma este artículo 8.2 b) quizás fuera uno de los mayores exponentes de la continua falta de uniformidad en la aplicación de la Ley y en concreto de su régimen competencial en los diferentes territorios judiciales pertenecientes a las distintas CC.AA., habida cuenta de los distintos estadios competenciales en los que éstas se encuentran. Sin duda no parecía razonable que una sanción en materia de trabajo y seguridad social, o de prevención de riesgos laborales, si se imponía por

¹⁶⁴ El artículo 149.21º de la Constitución, atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de Tráfico y Seguridad Vial de vehículos a motor.

la Administración periférica del Estado, su conocimiento se atribuya a los Juzgados Provinciales, y por el contrario si esta competencia se transfiere a una CC.AA., la competencia sea de la Sala del Tribunal Superior de Justicia.

Y precisamente esa irracionalidad es la que se ha producido. Inicialmente era la Administración del Estado, y en concreto su administración periférica, la competente para tramitar las actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales, exactamente la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y la Autoridad Laboral, también dependiente del Estado, la que imponía la sanción. La competencia material en el ámbito judicial para conocer de los recursos frente a este tipo de actuaciones administrativas les correspondía con carácter general a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Mas tarde y tras la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, la Autoridad Laboral la encarna la Administración autonómica, que es la que impone las sanciones tras el levantamiento del acta por la Inspección de Trabajo, que sigue dependiendo de Estado, siendo así que la competencia se trasladaba a las Salas de lo Contencioso-Administrativo hasta la reforma de 2003, ya que esta materia no estaba en el listado, que la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, hace desaparecer al prescindir de este sistema de lista cerrada de materias.

Pero la cosa no se queda ahí. La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, atribuye en su artículo 2.n) a los órganos de la jurisdicción social, el conocimiento de los litigios en los que se pretenda el control de legalidad de las actuaciones administrativas recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical y respecto de las demás impugnaciones de

otros actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical y que pongan fin a la vía administrativa. Es decir, ahora ni Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ni Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia competencia en esta materia por el hecho evidente de que no tendrán jurisdicción. Tras la reforma el conocimiento del control judicial de estos asuntos es de otro orden jurisdiccional, el social, y en concreto de los Juzgados de lo Social.

Ciertamente esta cuestión desborda el objeto general de este trabajo, pero creemos necesario referirnos a ella, aunque sea de manera somera.

Los conflictos entre los diversos órdenes jurisdiccionales siempre han estado presentes en una realidad forense heterogénea y con muchas aristas. Desde luego que entre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y el social, los perfiles de la delimitación de su jurisdicción han sido siempre especialmente difusos. Recordemos solo como ejemplo el problema de la atribución jurisdiccional de los litigios relativos al personal estatutario de los servicios de salud, resuelto por una sentencia de la Sala de conflictos del Tribunal Supremo, a favor del orden contencioso-administrativo¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Tras la entrada en vigor de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, es doctrina de la Sala Especial de Conflictos de Competencia, recogida en el Auto de 20 de junio de 2005 y resoluciones posteriores, que *"la referida Ley 55/2003 configura la relación del personal estatutario con la Administración sanitaria a través de los distintos Servicios de Salud, como una relación funcional, es decir, una relación de naturaleza claramente*

En el caso que ahora referimos no existe ciertamente conflicto, sino simple y llanamente una decisión de legislador, que a nuestro juicio, remueve los cimientos en los que se ha asentado la tradición de nuestro derecho. Ya hemos señalado más atrás como el artículo 9 de la LOPJ atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Reales Decretos Legislativos en los términos previstos en el art. 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esta Jurisdicción. Esta previsión supone una atribución de asuntos por razón de un criterio de homogeneidad y racionalidad en la materia y sobre todo en la normativa aplicable. De ello se deriva una igualdad en la aplicación de la norma, y una certeza y seguridad en la unificación de los criterios interpretativos de las normas dentro de cada orden jurisdiccional. No es ocioso señalar como esa previsibilidad es un elemento positivo dentro de un sistema judicial que en ocasiones es criticado por la existencia de criterios de resolución distintos para resolver asuntos aparentemente iguales.

administrativa, cuya generación, desarrollo, efectos y extinción se sujeta al derecho administrativo, y en consecuencia, los conflictos que surjan entre las partes, por su naturaleza administrativa, quedan sujetos a la revisión por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de acuerdo con las previsiones generales de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Art. 9.4) y la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Art. 1 y concordantes), y por exclusión de las competencias del Orden Jurisdiccional Social (Art. 1, 2 y 3 de la Ley 36/2011, de 10 de Octubre, reguladora de la Jurisdicción Social)”.

Así se reitera en el más reciente Auto de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo de 27 de Abril de 2012.

La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, prevé incluso un procedimiento especial por el que se tramitaran las pretensiones en estas materias, y así la Sección Segunda del Capítulo VII de la Ley lleva por rubrica “del procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social excluidos los prestacionales”, diseñando un procedimiento que no vamos a examinar, pero que se asemeja de forma evidente al procedimiento abreviado regulado en la LJC-A. Los problemas en relación a la remisión de expediente, al emplazamiento de los interesados, a la adopción de medidas cautelares o a la ejecución de sentencias, entre otros, nos sitúan ante una especie de procedimiento contencioso-administrativo tramitado ante la jurisdicción social.

No se alcanza a comprender las finalidades perseguidas por el legislador con este tipo de previsiones legales. A partir de ahora habrá que examinar cual es la interpretación que se da por la Sala Tercera y por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en relación a la tipicidad, a la culpabilidad o a la graduación de sanciones, por poner tres ejemplos, como elementos esenciales del ejercicio del “*ius puniendi*” por parte de las Administraciones Publicas.

Volviendo de nuevo a los problemas que generaba el sistema de lista “*numerus clausus*” de materias sancionadoras afectas al control por parte de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo debemos referirnos a las materias que no estando en la lista tienen relación con algunas otras que si lo estaban, y así por ejemplo la actividad sancionadora en materia de transportes terrestres, ya referida más atrás, que genera un importante porcentaje de recursos, era objeto de un alto

número de cuestiones de competencia. Los transportes terrestres se regulan en un cuerpo legislativo propio, la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y en consecuencia consideramos que no podía asimilarse esta actividad sancionadora a la que estaba prevista en el apartado primero de este artículo 8.2.b) que se refería al Tráfico y la Seguridad Vial que suponen la aplicación de otra normativa sectorial materialmente distinta¹⁶⁶.

8.2.5.- Responsabilidad patrimonial de las Administraciones autonómicas.

La reforma operada por la Disposición Adicional decimonovena de la Ley Orgánica 19/1993, de 23 de diciembre, atribuyo a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo una materia que hasta ese momento era conocida en exclusiva por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, en virtud de la cláusula residual del artículo 10.1.m) de la LJC-A, nos referimos a la responsabilidad patrimonial de Administración de las CC.AA. Se trata de una materia con algunas peculiaridades que será preciso abordar.

Efectivamente, no son pocos los asuntos que llegan a los Juzgados y Tribunales en los que se pretende una sentencia de condena a una indemnización por razón de una responsabilidad patrimonial atribuida a una Administración Pública. La responsabilidad

¹⁶⁶ En idéntico sentido SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “*Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo*”. Editorial BOSCH, 2002, pág. 865.

sanitaria por daños o perjuicios generados por los Servicios Públicos de Salud, son un claro ejemplo de litigiosidad habitual y creciente y además con perfiles característicos. Ciertamente no son pocos los supuestos en los que las solicitudes en vía administrativa de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial son desestimadas presuntamente por silencio administrativo, generando un verdadero problema en relación con la competencia del órgano judicial que debe conocer del recurso contencioso-administrativo contra ese acto presunto. Por supuesto que en la impugnación de actos presuntos no existe un pie de recurso que nos indique el Juzgado o Tribunal al que acudir. Pero es que además, ni siquiera existe certeza de cuál es el órgano que debió de resolver expresamente la solicitud de indemnización, para así poder determinar la competencia material del órgano judicial. Veamos con algún detenimiento la cuestión.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, hasta que se dictó el Decreto 76/2012, de 14 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Sanidad, no existía norma alguna que explicitara que órgano administrativo¹⁶⁷ era el competente para conocer de este tipo de reclamaciones en la vía administrativa. Las posibilidades se distribuían

¹⁶⁷ El artículo 6.f) prevé como funciones del servicio jurídico de la Consejería de Sanidad, dependiente de su Secretaría General la tramitación y propuesta de resolución de los expedientes de reclamación de responsabilidad patrimonial. Aunque ciertamente se refiere a la responsabilidad derivada de la actuación de los servicios de la Consejería y la prestación asistencial la presta el SESPA, que ya hemos dicho que tiene personalidad jurídica propia, la realidad es que las reclamaciones de este tipo, cuando son resueltas expresamente, lo son por el titular de la Consejería como tal, y no como presidente del SESPA, que también lo es, tal y como prevé el artículo 10 de la Ley 17/1999, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias .

entre la Administración territorial sanitaria, la Consejería del Ramo, y la institucional, el Servicio de Salud del Principado de Asturias, SESPA, que en virtud de la Ley 17/1999, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, asumía las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de sanidad e higiene. Digamos además que el Presidente del Consejo de Administración de SESPA, es el Consejero de Sanidad, tal y como prevé el artículo 10 de la citada Ley 17/1992, del Principado de Asturias. Así las cosas, si el acto presunto se entendiera dictado por el SESPA, ente público con personalidad jurídica propia y distinta de la de la Administración territorial de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, artículo 5 de la Ley, la competencia para conocer del control judicial de sus actos le correspondería a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Por el contrario, si el acto presunto se entendiera dictado por el Consejero del ramo, la competencia, antes de la reforma, sería de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, y tras la reforma, estaría atribuida a esta última si la cuantía de la indemnización solicitada excediera de 30.050 €.

Creemos que estos supuestos la competencia le correspondía a la Sala Territorial al tratarse de un acto presunto de un Consejero y así lo hacía habitualmente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias – por todos Auto de 12 de Marzo de 2008-

En todo caso y con carácter general, la vigente LJC-A reconoce competencias en relación a los actos dictados por las CC.AA. sobre responsabilidad patrimonial, con el límite de la cuantía de 30.050 €, y a

salvo los actos que sobre la materia pudieren provenir de los Consejos de Gobierno.

8.2.6.- Una conclusión adelantada.

Sin duda existe un amplio espectro de la actividad sectorial de las Administraciones autonómicas que queda fuera del ámbito de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y que la cláusula residual del artículo 10.1.m) lleva a las Salas. Quizás sea este el punto clave para poder decir que el sistema competencial de nuestra ley es asimétrico e ilógico, ya que dependiendo de la Comunidad Autónoma uniprovincial o pluriprovincial, de su organización interna, del régimen de resolución de recursos, o de la utilización de una u otra técnica de organización, delegando competencias por ejemplo, el régimen de control judicial será uno u otro. Y decimos esto porque no cabe duda que actualmente las Administraciones autonómicas son una pieza clave de nuestra arquitectura administrativa¹⁶⁸.

8.3.- Artículo 8.3 relativo a la Administración del Estado y otras Administraciones Públicas¹⁶⁹.

¹⁶⁸ El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 11 de julio de 2008, PO 1371/2008, se refiere a la competencia de la Sala para conocer de un recurso contencioso-administrativo articulado frente a una Resolución de la Consejería de Cultura en relación con la inclusión de un bien en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias.

¹⁶⁹ Sobre esta cuestión puede verse con carácter general, GONZALEZ ALONSO, AUGUSTO, *“La competencia de los Juzgados de lo Contencioso-*

8.3.1.- Cuestiones generales.

No hay duda del importante peso que aún mantiene la Administración de Estado en la organización administrativa española. En relación con las competencias que diseña el artículo 8 de la LJC-A, y más en concreto su apartado 3, la actividad que potencialmente será objeto de revisión ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo será la emanada de su organización periférica, organización que sí que efectivamente ha visto mermado su tamaño y su carga competencial, inicialmente con el nacimiento de las Comunidad Autónoma, y posteriormente con el paulatino traspaso de competencias desde Estado hacia éstas.

Este conjunto de competencias reguladas en el párrafo tercero del artículo 8 de la LJC-A, se refiere también a las posibles disposiciones de carácter general, junto con los actos, las vías de hecho y la inactividad¹⁷⁰. También ha de ser confirmada en vía de recurso o fiscalización por el órgano superior, ya que en caso contrario la

Administrativo en relación a los actos de la Administración periférica e Institucional del Estado de las CC.AA. a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo". REDA nº 152, 2011, pág. 911 y ss.

¹⁷⁰ De acuerdo con este criterio parece posicionarse SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, "Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo". Editorial BOSCH, 2002.pag 811. Por el contrario, DELGADO PIQUERAS, FRANCISCO, en "Comentarios a la LJC-A", REDA 100, 1998, mantiene que por disposiciones no se deben entender normas de carácter reglamentario, en este concreto caso.

competencia vendría determinada por el órgano judicial competente para controlar la actuación administrativa del órgano de fiscalización o tutela.

8.3.2.-Análisis de su contenido.

Existe aquí una importante cláusula de exclusión de las competencias de los Juzgados que es el problemático párrafo segundo de este artículo 8.3. En efecto, excluye este apartado, introducido en el trámite del Senado, las cuestiones, que aún proviniendo de la Administración Periférica del Estado¹⁷¹ tengan cuantía superior a 60.000 € -un gran número de asuntos, cuando en muchas ocasiones, la cuantía no es sinónimo de dificultad técnico jurídica-. La duda surgía de inmediato en relación con las cuestiones de cuantía indeterminada, -una multitud, por ejemplo, extranjería a la que luego nos referiremos específicamente, homologación de títulos universitarios, autorizaciones y licencias de muy variada naturaleza, etc.- La lógica nos lleva, a nuestro juicio, a que estos lleven la misma suerte de aforamiento que los de cuantía superior a 60.000 € de la Administración Periférica del Estado, cuando la dificultad o complejidad técnica del asunto, así como la atribución a un órgano judicial de rango jerárquico superior, se asimila a la importancia del asunto, siendo así equiparable o incluso mayor el factor de la cuantía indeterminada. Esta cuestión parece definitivamente solventada por el Tribunal Supremo que en sus Autos de 20 de octubre

¹⁷¹ NIETO MARTIN, FERNANDO, en *“Asimetría, por entes administrativos, del reparto competencial entre Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que diseña la LJC-A de 1998”*. RAP nº158. 2002, pág. 383 y ss. patrocina que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo deberían conocer sin excepción alguna de todas las actuaciones de la Administración periférica del Estado.

y 27 de noviembre de 2000 ha coincidido con el criterio que aquí patrocinamos¹⁷². En el mismo sentido los Autos de 13 de septiembre de 2007, 19 de octubre de 2001, 3 de junio de 2003, y dos Autos de 9 de febrero de 2006.

Merecen especial análisis los recursos relativos a las sanciones impuestas por la Administración del Estado en materia de Tráfico y Seguridad Vial. Efectivamente el problema ha dado un giro importante desde el momento en que la reforma de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial operada por la Ley 17/2005, de 19 de julio¹⁷³, ha dado también un vuelco a la concepción del permiso para conducir. Ciertamente la introducción del denominado permiso de conducir por puntos supone que el régimen sancionador prescinda de la imposición de la sanción de privación temporal del permiso de conducir para sustituirla por la pérdida de puntos¹⁷⁴. Pero antes de adéntranos en la situación

¹⁷² Al igual que lo hicimos en CHAMORRO GONZALEZ, JESUS MARIA, *“El diseño competencial del orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo tras la Ley 29/1998, de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.”* REDA nº 102, CIVITAS. Madrid 1999. También en idéntico sentido SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002., pág. 873; HUERTA GARICANO, INES, *“La competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en la LJC-A”*. VV.AA. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. CGPJ. Madrid 2000. pág. 123 y AYALA MUÑOZ, JOSE MARIA; FERNANDEZ-DAZA ALVEAR, JOSE MARIA y FRANCISCO GARCIA GOMEZ DE MERCADO, FRANCISCO en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. AA.VV. THOMPSON-ARANZADI. 2013. 5ª Edición, págs. 226.

¹⁷³ De nuevo ya reformada por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

¹⁷⁴ Sobre estas cuestiones puede verse, ZAPATA HIJAR, JUAN CARLOS, *“Tráfico. Nuevo régimen sancionador”*. LA LEY. Madrid 2011. Pág. 238 y ss.

actual, permítasenos una breve referencia a la situación pasada, que además puede ayudarnos a iluminar el nuevo camino a seguir.

Ciertamente cuando junto con una sanción de multa se imponía la privación de un derecho, en este caso la privación temporal del permiso de conducir, se producían dudas en relación con la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. A nuestro juicio, la privación de este permiso de conducir ha de reputar el contenido del acto como indeterminado, salvo que se acredite lo contrario¹⁷⁵ y así lo establece el propio artículo 42. 2¹⁷⁶ cuando establece los modos de cuantificación de las pretensiones. Además, como ya indicamos antes, el legislador no salva aquí la existencia de sanciones con privación del permiso de derechos por menos de seis meses, como lo hace en el apartado segundo a referirse a la potestad sancionadora de los órganos de las CC.AA. De esta forma donde la ley distingue el intérprete también debe distinguir. Efectivamente, existía una jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia casacional, que reputaba determinable en abstracto la cuantía de estos recursos en materia de tráfico, estableciendo que no superaban los 6 millones del anterior límite casacional¹⁷⁷, los recursos de casación contra sanciones de tráfico que privaban del permiso de conducir. Consideramos que esta jurisprudencia se dictó al amparo de una normativa ya derogada -la LJC-A de 1956- y con relación a un trámite procesal que aunque nada tiene que ver con

¹⁷⁵ Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2006

¹⁷⁶ En esta misma línea se posicionan XIOL RIOS, JUAN ANTONIO, BARDAJÍ PASCUAL, YOLANDA, en *“Cincuenta notas de urgencia para la aplicación de la Ley 29/1998 de 13 de Julio reguladora de la JC-A”*. Actualidad ARANZADI nº 373, de 14 de enero de 1999, pág. 1 y ss.

¹⁷⁷ Artículo 93.2.b) de la vieja LJC-A de 1956 tas la reforma operada por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de medidas urgentes de reforma procesal.

una atribución de competencias, que ahora diseña el legislador con otros parámetros y en unas circunstancias completamente diferentes, si puede servirnos de guía. El régimen recogido actualmente en el artículo 93.2.e) contiene un sistema casacional diferente. En resumidas cuentas, no parece ilógico que este tipo de recursos se substancien ante un Tribunal Superior de Justicia, y lo cierto es que una interpretación sistemática y lógica de la Ley no permitiría otra salida que dejar a la carga probatoria de la parte, acreditar que la privación del permiso le supondría unos perjuicios cuantificables en esa cantidad superior a los 60.000 €, lo que parece difícil. Como hemos visto, la disfunción del sistema de reparto competencial no se circunscribe a esta cuestión.

En todo caso si consideráramos, como así debe ser, que es cuantificable la privación del permiso, habría que optar por hacerlo también a los efectos de que la misma tampoco es superior a 30.000 € a efectos de apelación, incluso para su substanciación por los trámites del procedimiento abreviado.

Con el nuevo sistema, la pérdida de puntos también debe considerarse a efectos de fijar la competencia. Desde luego tras alguna duda inicial, no cabe duda de que esa privación parcial de puntos forma parte de la sanción, y así lo ha reseñado el Tribunal Supremo ya desde su sentencia de 4 de junio de 2009. La práctica de nuestros órganos judiciales nos sitúa en el ámbito de la competencia objetiva de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y ello por razón de una interpretación favorable a la doble instancia, y por la certeza de que la cuantificación de esa pérdida nunca podría llevarnos a superar los 60.000 €, todo ello en la línea antes apuntada.

Sin embargo, sí que la jurisprudencia considera que es competencia de las Salas territoriales la impugnación de la resolución que priva del permiso de

conducir por pérdida total de puntos. La resolución recaída en ese procedimiento administrativo que trae causa en la acumulación de sanciones con pérdidas de puntos, no tiene carácter sancionador, ya que se limita a declarar la constancia existente en el registro de conductores en relación las pérdidas parciales de puntos. Sí se reputa la misma de carácter indeterminado, y por tanto revisable ante las Salas territoriales.

En relación con los límites materiales que establece el apartado segundo del artículo 8.2, diremos que potestades abstractas no existen y así se debe de hablar de potestad sancionadora, reglamentaria, expropiatoria, etc. sobre el dominio público por ejemplo, por lo que ninguna actuación administrativa sobre el dominio público fluvial, o marítimo terrestre podrá ser enjuiciada por un Juzgado. Toda sanción en materia de aguas, sea de la cuantía que sea o tenga la naturaleza que sea, será controlada por las Salas territoriales¹⁷⁸.

Las excepciones del artículo 8.3 se refieren exclusivamente a la Administración Periférica del Estado y a sus organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, y no, por ejemplo, a la Administración corporativa¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2010.

¹⁷⁹ Así lo señala el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2009, en relación con un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado desestimatoria de un recurso contra una resolución de la Junta Directiva del Colegio de Notarios de Cataluña. En el mismo sentido el Auto de 10 de octubre de 2007, resolución del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos que confirma en vía de recurso un Acuerdo del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Málaga.

Ya por último si nos referimos a una actuación administrativa iniciada directamente por la Administración Central en relación con una previa actuación de la periférica, no será competencia de los Juzgados Provinciales, y así acontece con no pocas solicitudes de revisión de oficio o de ejercicio de la acción de nulidad ante la Dirección General correspondiente, con relación a un acto de la Administración periférica, cuyo recurso de alzada, ya resuelto por aquella Dirección General, devino firme por no haber sido recurrido en tiempo y forma. Más discutible sería la competencia jurisdiccional para conocer de los recursos administrativos extraordinarios de revisión instados ante esa Administración Central.

Hemos de referirnos a continuación a un problema surgido en torno al cual es órgano judicial competente para entender de los recursos instados frente a los órganos administrativos periféricos de la Administración institucional, INSS, Tesorería General de la Seguridad Social, INGESA, etc. La cuestión ha sido zanjada por el Tribunal Supremo en diferentes resoluciones¹⁸⁰ en las que se considera que los órganos periféricos de esa Administración institucional deben asimilarse a los de la Administraciones territorial del Estado, y por tanto en virtud de lo previsto en este 8.3 de la LJC-A su control de legalidad debe atribuirse a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo¹⁸¹.

¹⁸⁰ Sentencias del Alto Tribunal de fecha 1 de Julio de 1999, 11,18 y19 de abril de 2000, 11 de julio de 2000, 6 de octubre de 2000 y 3 de noviembre de 2000, entre otras. También el Auto de 5 de Julio de 2007, en relación a los servicios periféricos del ya desaparecido INSALUD, y sucedido por INGESA. En relación a esta administración institucional también el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 6 de octubre de 2006, PO 1951/2006.

¹⁸¹ Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 15 de marzo de 2007, PO 381/2007, así lo

No obstante la cuestión ahora aclarada por el Tribunal Supremo, fue en su día altamente litigiosa, dando lugar a diferentes cuestiones de competencia, sobre todo entre los Juzgados Provinciales de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de este mismo orden jurisdiccional, al considerar aquellos que tratándose de una Administración institucional, su Administración periférica no quedaba incluida dentro del concepto referido por el artículo 8.3 que entendían debía comprender solo la Administración periférica de la Administración territorial.

Las ya mencionadas sentencias del Tribunal Supremo consideran que la LOGAFE, cuando se refiere al concepto de Administración periférica, lo hace para referirse tanto a los órganos descentralizados de la Administración territorial del Estado como de la Administración institucional.

8.3.3.- Administración periférica autonómica.

Por lo que se refiere a la Administración periférica de las CC.AA. ya hemos dicho más atrás como las Comunidades uniprovinciales carecen mayoritariamente de este tipo de Administración, descansando la carga competencial en los órganos centrales. En el caso del Principado de Asturias así se deduce de lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 8/1991, de 30 de julio, de organización de la Administración, que se refiere a los órganos centrales y a su estructura, artículos 11 y 12, obviado cualquier referencia a órganos periféricos, a

declara en relación con la Administración periférica del Instituto Social de la Marina, radicada en Gijón.

parte de las agencias, artículo 13, que no son estrictamente administración periférica.

No son aplicables a esta atribución competencial las excepciones materiales y cuantitativas que para la Administración autonómica fija el artículo 8.2.¹⁸².

Veamos algunos casos concretos.

Por lo que se refiere a las cuestiones de personal que se refieren al nacimiento o extinción de la relación funcional, en coherencia con lo establecido para los órganos centrales autonómicos, se entiende que su conocimiento corresponde a las Salas territoriales, artículos 8.2.a), 8.3. y 10.1.m). En esta línea se pueden citar los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2006 que cita los de 8 de julio y 30 de septiembre de 2002, 27 de enero de 2003, y 15 de enero y 22 de diciembre de 2004.

¹⁸² Así lo considera GONZALEZ ALONSO, AUGUSTO, *“La competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación a los actos de la Administración periférica e Institucional del Estado de las CC.AA. a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”*. REDA nº 152, 2011, pág. 911 y ss., que cita en apoyo de su tesis el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2005.

En relación con la actividad sancionadora tampoco son aplicables a la Administración periférica de las Comunidad Autónoma las excepciones previstas en el artículo 8.2. y así lo señala el Tribunal Supremo en los Autos de fecha 17 de abril de 2008 y 22 de enero de 2004.

Por lo que respecta a la actividad de la Administración periférica autonómica en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Publicas, el Tribunal Supremo ha descartado aplicar el límite cuantitativo de 30.050 € que el artículo 8.2 fija para la Administración autonómica central¹⁸³.

La solución anterior no es la que se sostiene por el Tribunal Supremo en relación con la actividad administrativa de la Administración periférica autonómica en materia de expropiación forzosa y la referida a las propiedades especiales, donde se entiende que la excepción a la Administración periférica del Estado debe de extenderse también a la autonómica de esta naturaleza¹⁸⁴.

Por lo que respecta a los actos emanados de la Administración Periférica de las CC.AA., señalaremos que con independencia de las disfunciones que ya referimos más atrás y provocadas por la ausencia

¹⁸³ Así los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2006, 17 de diciembre de 2009 y 15 de octubre también de 2009.

¹⁸⁴ En esta línea han de citarse los Autos de la Sala Tercera 24 de junio de 2002, 4 de marzo de 2004, 22 de marzo de 2007, 29 de abril de 2010, entre otros.

de este tipo de Administración en las CC.AA. uniprovinciales, lo cierto es que se supedita la competencia de los Juzgados a que las mismas, de haber sido objeto de revisión administrativa en vía de recurso o fiscalización, esta decisión haya sido confirmatoria de la actuación administrativa, ya que en otro caso, y parece que evitando un control de la entonces nueva actuación de órgano superior, la competencia será atribuida a la Sala del Tribunal Superior de Justicia respectivo.

Como ya hemos dicho, en estos supuestos de la Administración periférica de las Comunidad Autónoma no existe restricción en relación con la naturaleza de la actuación impugnada, incluyéndose también las disposiciones de carácter general que pudieran emanar de la misma. También se excluyen los límites que el apartado siguiente de este precepto establece para la Administración periférica del Estado por razón de la materia y de la cuantía¹⁸⁵. Así por ejemplo una autorización para uso de un bien de dominio público autonómico otorgada por un órgano territorial de una Comunidad Autónoma puede ser controlada por un Juzgado, mientras que si lo realiza la Administración periférica del Estado, por ejemplo la Demarcación de Carreteras, corresponderá a la Sala, lo mismo que si procediera de una Administración Local. En todo caso la competencia para conocer con carácter general de las actuaciones administrativas emanadas de esa administración periférica de las CC.AA. va a ser competencia, en relación al control de legalidad, de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Así se desprende del Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2007 y del de 31 de marzo de 2011.

¹⁸⁶ Es el caso de los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de Mayo de 2009, sobre la Agencia valenciana de salud, 31 de marzo de 2011, sobre el Servicio gallego de salud, 21 de diciembre de 2012, sobre el Servicio riojano de Salud.

8.3.4.- Otras Administraciones Públicas.

En este apartado tercero del artículo 8 de la LJC-A se incorporan una serie de competencias, atribuidas a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en relación con todos aquellos entes administrativos que no tienen competencia en todo el territorio nacional.

También los de 5 de marzo de 2009, sobre la Agencia catalana del Agua, consorcios urbanísticos constituidos con personalidad jurídica propia por los Ayuntamientos y las CC.AA. de 4 de diciembre de 2008, y 13 de diciembre de 2007 sobre el Servicio riojano de empleo.

Esta posición también se sostiene por SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOLARIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002. pág. 893

Así también en materia de expropiación forzosa el Alto Tribunal ha señalado que no rigen las limitaciones previstas para la Administración periférica del Estado, cuando nos encontramos con actuaciones emanadas de la Administración periférica de las Comunidad Autónoma, Autos de la Sala Tercera de 12 de julio de 2007, 14 de mayo de 2009 y 10 de abril de 2008.

En materia de personal, los actos dictados por la Administración periférica de las Comunidad Autónoma que supongan el inicio o extinción de la relación funcional y en concreto la de personal estatutario fijo, que debe ser asimilada a la anterior, si debe acceder a la casación y por ende no puede ser competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, sino de las Salas territoriales. Autos de la Sala Tercera de 5 de julio de 2007, 10 de marzo de 2005, 9 de septiembre de 2010 y 3 de febrero de 2011 entre otros.

En materia de responsabilidad patrimonial, sobre todo la derivada de la asistencia sanitaria pública, además de los ya citados de los servicios de salud, citamos expresamente los de 15 de octubre de 2010 y 19 de noviembre de 2009.

En primer lugar llama la atención el problema de si se incluyen en este ámbito de competencia de los Juzgados las actuaciones administrativas de carácter reglamentario, ya que el precepto plantea dudas al referirse a disposiciones al principio de su dicción cuando establece las competencias respecto de las Administraciones Periféricas del Estado y de las Comunidad Autónoma, y luego solo a actos administrativos en relación a estos organismos, entes, entidades o corporaciones de derecho público que no tienen competencia en todo el territorio nacional. Era decisivo este problema en algunos casos puntuales, por ejemplo, la atribución de la competencia para controlar la legalidad de las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Universidades, si bien la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, ya referida en varias ocasiones, hace desaparecer las dudas respecto de esta cuestión al considerarlas actos administrativos.

Consideramos que el legislador ha querido limitar el conocimiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, a los actos, vías de hecho e inactividad de la Administración cuando se refieren a estos entes públicos sin competencia en todo el territorio nacional, excluyendo intencionadamente las disposiciones de carácter general de esta previsión. No es vana esa cuestión, puesto que junto con la actividad reglamentaria de la Universidades, son otros muchos los entes públicos de este tipo que podrían incluirse en este grupo, y así los reglamentos deontológicos o sancionadores de los Colegios Profesionales, normas relativas a procesos electivos en esas mismas corporaciones colegiales u otras, como las Cámaras de Comercio etc. En conclusión, no son pocas las posibilidades de que estos entes produzcan normas susceptibles de reiteradas aplicaciones y que claramente supongan una

innovación para el ordenamiento jurídico que les merezcan la consideración de disposiciones de carácter general o reglamentos.

La siguiente cuestión a considerar de forma específica es la atribución competencial del control de legalidad de la actuación de los órganos o entes públicos de carácter estatal sin competencia en todo el territorio nacional, cuando se dicten en las materias y afecten a la cuantía que anteriormente hemos visto que se prevén en el 8.3 para la Administración Periférica del Estado, sin que acertemos muy bien a comprender esta previsión, ya que por ejemplo las Confederaciones Hidrográficas, como organismos de cuenca, no tienen competencia en todo el territorio nacional, pero sin embargo, sus competencias afectan casi de forma exclusiva al dominio público hidráulico, obras públicas hidráulicas, etc. Con las excepciones vistas, parece que prácticamente el conjunto de su actividad de control la van a ejercer las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. No entendemos pues qué actuaciones de estos entes van a corresponder a los Juzgados en virtud del precepto comentado¹⁸⁷, a salvo por ejemplo una cuestión de personal de cuantía inferior a 60.000 €.

Similares consideraciones podríamos realizar de la Autoridades Portuarias, entes públicos de naturaleza híbrida, que el artículo 24.2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establece que regularan sus relaciones “*ad extra*” por

¹⁸⁷ Existen por supuesto excepciones como son los Colegios profesionales, Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2006, referido al Colegio Notarial de Cataluña.

el derecho privado y las internas por el derecho administrativo. En todo caso es evidente que ejercen potestades públicas al gestionar el dominio público, ingresos públicos a través de las tasas portuarias, etc. Su dependencia del Estado parece clara al estar incardinadas en el ámbito del Ente Público Puertos del Estado que a su vez está sometido a la tutela administrativa del actual Ministerio de Fomento, quedando su competencia reducida al ámbito portuario que gestionan, y en consecuencia sin competencia en todo el territorio nacional. Así las cosas el control de sus actos corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando estos no se refieran directamente al dominio público, la expropiación, y en todo caso no superen 60.000 € o no sean de cuantía indeterminada. La cuestión parece clara cuando precisamente su principal función es la de gestionar una determinada clase de dominio público, el portuario, que es precisamente uno de los excluidos por el párrafo segundo de este artículo 8.2. Por tanto tendrán cabida en este ámbito de los Juzgados Provinciales aquellas cuestiones relativas por ejemplo a la responsabilidad patrimonial por eventos acaecidos en el dominio portuario, y siempre y cuando la cuantía de lo pretendido como indemnización por daños y perjuicios, no exceda de 60.000 €¹⁸⁸.

Cabe recordar el supuesto de las actuaciones administrativas emanadas de entes con personalidad jurídica propia y competencia en todo el territorio nacional que preside un Ministro o Secretario de Estado, cuya competencia se atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

¹⁸⁸ Así lo señalan las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2012 y la de 15 de enero de 2013.

de 17 de febrero de 2005, relativo a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Con relación al resto de los entes públicos sin competencia en todo el territorio nacional que no dependan de la Administración del Estado, la cuestión se amplía, y de esta forma un sinnúmero de objetos impugnables sin limitación de cuantía y materia sobre la que versen¹⁸⁹, van a ser competencia de control de legalidad por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Así se desprende del Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2007 y del de 31 de marzo de 2011.

¹⁹⁰ Es el caso de los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de Mayo de 2009 sobre la Agencia valenciana de salud, 31 de marzo de 2011 sobre el Servicio gallego de salud, 21 de Diciembre de 2012 sobre el Servicio riojano de Salud. También los de 5 de marzo de 2009 sobre la Agencia catalana del Agua, consorcios urbanísticos constituidos con personalidad jurídica propia por los Ayuntamientos y las CC. AA. de 4 de diciembre de 2008, 13 de diciembre de 2007 sobre el Servicio riojano de empleo.

Así también en materia de expropiación forzosa el Alto Tribunal ha señalado que no rigen las limitaciones previstas para la Administración periférica del Estado, cuando nos encontramos con actuaciones emanadas de la Administración periférica de las Comunidades Autónomas Autos de la Sala Tercera de 12 de julio de 2007, 14 de mayo de 2009 y 10 de abril de 2008.

En materia de personal, los actos dictados por la Administración periférica de las Comunidades Autónomas que supongan el inicio o extinción de la relación funcional y en concreto la de personal estatutario fijo, que debe ser asimilada a la anterior, si debe acceder a la casación y por ende no puede ser competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, sino de las Salas territoriales. Autos de la Sala Tercera

Solo existe una limitación en el párrafo primero de este apartado tercero del artículo 8, que limita la competencia de los Juzgados provinciales a las actuaciones administrativas en forma de actos, lo que, a nuestro juicio, excluye las disposiciones de carácter general, no así las vías de hecho ni la inactividad que como hemos visto más atrás son asimiladas por la LJC-A a los actos administrativos a efectos de la determinación de la competencia de los Juzgados y Tribunales para conocer de los recursos contencioso-administrativos interpuestos, y así se recoge específicamente en el artículo 13 letra b). Como ya hemos destacado en otro momento esta imposibilidad de que los Juzgados entiendan de recursos frente a las disposiciones de carácter reglamentario emanadas de entes públicos sin competencia en todo el territorio nacional deja fuera de la capacidad de respuesta ágil y rápida, y en todo caso susceptible de segunda lectura en vía recurso, de un importante número de actuaciones administrativas de especial

de 5 de julio de 2007, 10 de marzo de 2005, 9 de septiembre de 2010 y 3 de febrero de 2011 entre otros.

En materia de responsabilidad patrimonial, sobre todo la derivada de la asistencia sanitaria pública, además de los ya citados de los servicios de salud, citamos expresamente los de 15 de octubre de 2010 y 19 de noviembre de 2009.

El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de fecha 25 de mayo de 2005, PO 1327/2006, se refiere a la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para conocer de un recurso contencioso-administrativo frente a una resolución del ERA, organismo autónomo autonómico para la gestión de residencias de mayores creado por Ley 7/0991, de 5 de abril, del Principado de Asturias, en el mismo sentido el de 24 de abril de 2007, PO 297/2006. El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, PO 391/2007, se refiere a un acto del Ente Público de servicios tributarios del Principado de Asturias creado por Ley 19/2001, de 29 de diciembre.

trascendencia práctica para el funcionamiento ordinario de estos entes. Así puede pensarse en normas reglamentarias de organización interna, y hasta la sentencia varias veces citada del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, en las Relaciones de Puestos de Trabajo¹⁹¹.

Dentro de este apartado podrían incluirse entes como las Universidades Públicas¹⁹² que dependen de las CC.AA. -todas excepto la UNED que depende del Estado-, los Colegios Profesionales, con una importante actividad administrativa sobre todo de organización interna en materias como la elección de cargos, regulación del turno de oficio, etc., que son normas muchas veces de carácter reglamentario, las Fundaciones Municipales en sus diversas manifestaciones -de Cultura, de Deportes, etc., y que ahora ya incluye con carácter general el artículo

¹⁹¹ En este mismo sentido GONZALEZ ALONSO, AUGUSTO, *“La competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación a los actos de la Administración periférica e Institucional del Estado de las CC.AA. a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”*. REDA nº 152, 2011, pág. 911 y ss.

¹⁹² Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2007 referido a la Universidad de Santiago de Compostela y Auto de la misma Sala de 16 de noviembre de 2006 en relación a una actuación administrativa del Rector de la Universidad Politécnica de Madrid. También el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 10 de julio de 2008, PO 461/2008, se posiciona en la misma forma.

El acceso a la condición de funcionario de una Universidad pública, en cualquier categoría funcional -así los docentes como profesores, catedráticos etc. o personal de administración y servicios -, sería competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Así lo considera también RIVERA FRADE, MARÍA DOLORES, *“Competencia jurisdiccional de los juzgados contencioso-administrativos”*. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 20, Nº1, 2011, pág. 179.

8.1 al referirse a los entes dependientes o vinculados a las entidades locales- entes de carácter institucional o autónomo dependientes de las CC.AA. o de los Municipios, las Cámaras de Comercio, los Consorcios públicos¹⁹³, y una larga lista de personificaciones que aún intentando ser sometidas al derecho privado, también realizan actuaciones sometidas a derecho administrativo, en orden al sometimiento de su actividad a determinados principios de la actividad contractual de sociedades anónimas participadas por la Administración, etc. ¹⁹⁴.

Debemos de señalar también que cuando las actuaciones administrativas de estos entes sean objeto de revisión en vía administrativa por otros órganos superiores o de fiscalización o tutela derivada de su propia naturaleza jurídica, la competencia para conocer del recurso seguirá correspondiendo a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en tanto en cuanto aquella resolución administrativa confirme la actuación del ente público matriz, autor del acto originario.

En todo caso la aplicación de este precepto competencial exige un exhaustivo conocimiento de la tipología de los entes públicos régimen

¹⁹³ Ya hemos dicho más atrás que tras la reforma realizada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, el apartado 1 del artículo 8 atribuye expresamente a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de los asuntos emanadas de entes dependientes de la Administración Local que no sean Administración territorial.

¹⁹⁴ En esta línea se mueven los artículos 57 y 64 de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 93/38/CEE y 93/13/CEE .

y de su régimen jurídico para poder conocer la posición que cada ente tiene dentro de la organización administrativa y poder determinar así el régimen competencial del control judicial de sus actuaciones. Hemos de insistir en la gran proliferación de estos entes administrativos, en lo que se ha venido a denominar el universo de los entes públicos, y donde la ingeniería jurídica cada vez nos ofrece mayores ejemplos de creación y regulación de estos organismos.

8.4.-Otras competencias.

Nos referiremos a continuación a las previstas en los apartados 4, 5 y 6 de artículo 8.

En relación al apartado 4, se introduce por la Disposición Adicional 14.2 de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, una modificación que atribuye a los Juzgados, sin ningún género de dudas, el control de legalidad de las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado, lo que a hasta ese momento se venía cuestionando por considerarse en su mayor parte cuestiones de cuantía indeterminada que en virtud de la previsión del apartado tercero de este artículo 8 y la clausula residual del artículo 10, se atribuían a las Salas territoriales. El problema parece quedar solventado con la reforma apuntada. Sin embargo, este apartado se vuelve a modificar por el art. 3.1 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, que añade que también los Juzgados de lo Contencioso-Administrativos conocerán de las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por los órganos competentes de las CC.AA. Actualmente las CC.AA. no

tienen competencias en esta materia, al considerar la Constitución este ámbito como competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.2º.

Por lo que se refiere al apartado 5, en relación con los procesos contencioso-electorales, diremos que solo son competencia de los Juzgados los relativos a la proclamación de candidatos para el caso que nos refiramos a actuaciones de la Administración Electoral cuando estas se dicten por las Juntas Electorales Provinciales, debiendo entenderse por tanto que el resto de cuestiones contencioso electorales emanadas de este tipo de entes públicos deben atribuirse a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia. En esta línea, el propio artículo señala que en el caso de las actuaciones electorales emanadas de las Juntas Electorales de Zona, la competencia vendrá atribuida los Juzgados en todo caso, incluidas las referidas al escrutinio y a la proclamación de candidatos electos, cuestión esta especialmente trascendente en la vida democrática de un Estado y que concuerda mal con la declaración de voluntad realizada por el legislador en su Exposición de Motivos, en relación con la competencia que por la naturaleza de las actuaciones administrativas debían atribuirse a los Juzgados Provinciales de lo Contencioso-Administrativo.

Con relación a cuestiones electorales de otros entes públicos cuya normativa sectorial remite a la del régimen electoral general - Federaciones Deportivas- habrá que estar a la competencia general atribuida por la LJC-A con relación a cada ente, al no tratarse de recursos contencioso-electorales en sentido estricto¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Coinciden con este planeamiento SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y*

Consideramos que la competencia atribuida a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo relativa a las autorizaciones de ejecución forzosa de actos administrativos, cuando ello requiera la entrada en domicilios o lugares o edificios para cuyo acceso se precise el consentimiento de su titular¹⁹⁶, no está adecuadamente atribuida a este orden jurisdiccional, tanto por razones de la infraestructura y disponibilidad de estos órganos judiciales frente a los Juzgados de Instrucción de guardia permanente, lo que garantizaría mayor eficacia y rapidez en la actuación, como porque este tipo de resoluciones no llevan aparejado un control de legalidad¹⁹⁷ de la actuación administrativa que se pretende ejecutar por la Administración, de forma que no se somete ninguna pretensión sometida al derecho administrativo -artículo 9 de la LOPJ- a la decisión del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, tratándose de un control formal y de tutela de derechos fundamentales¹⁹⁸.

competencia en el proceso contencioso-administrativo". Editorial BOSCH, 2002. pág. 900.

¹⁹⁶ Precepto ya reformado por la Disposición Final Decimocuarta de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil en relación las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias para la tutela de la salud pública y que además de su urgencia impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental.

¹⁹⁷ Las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2013, recurso de casación 2273/2012 y 2273/2012 establecen una doctrina clara sobre el alcance de esas autorizaciones.

¹⁹⁸ La sentencia del Tribunal Constitucional 171/1997, de 14 de octubre, es clara al respecto.

No obstante el propio CGPJ ha tomado conocimiento de esta situación, y así a través de de la reforma del Reglamento 5/1995, de 7 de junio, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, a través del acuerdo del Pleno de ese órgano constitucional de 10 de enero de 2001, por el que se aprueba el Reglamento 1/2001, de 10 de enero, en lo que se refiere a la adopción de medidas urgentes y a la prestación del servicio de guardia, señala en su artículo tercero, la sustitución de los Jueces de lo Contencioso-Administrativo, por los Jueces de guardia en lo referente a la intervención a que se refiere el artículo 8.5 de la LJC-A, fuera de las horas de audiencia ordinaria de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Sin duda el objetivo que se trata de lograr con esta previsión no es otro que la de facilitar la prestación de servicio a los interesados, y en concreto en este caso a las Administraciones parte del proceso, ya no cabe duda de que pueden existir supuestos extremos de necesidad urgente e inaplazable de obtener la autorización judicial para ejecutar una resolución administrativa¹⁹⁹. En estos casos el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no tiene la posibilidad de ofrecer la misma capacidad de respuesta que un órgano como el Juzgado de Guardia con mucha mayor disponibilidad.

En todo caso entendemos que una norma reglamentaria emanada del CGPJ no es el medio más adecuado para alterar la previsión de una norma de atribución competencial cual es la Ley Orgánica del Poder

¹⁹⁹ Así, por ejemplo, puede pensarse en el caso de una catástrofe natural, por caso una inundación, donde sea preciso realizar labores y trabajos de contención en una casa particular con invasión de parte de ella, o actuaciones relacionadas con la tutela de la salud pública.

Judicial, que es la norma cuyo artículo 91.2, tras la reforma operada en la misma por la Ley Orgánica 6/1998 de 13, de julio, que acompañó a la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, atribuye esa competencia de autorizar mediante auto la entrada en domicilios y restantes lugares o edificios cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Con la reforma operada por la Disposición Adicional 7.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo también conocerán de las autorizaciones para la entrada e inspección de domicilios, locales, terrenos y medios de transporte que haya sido acordada por la Comisión Nacional de la Competencia²⁰⁰, cuando, requiriendo dicho acceso e inspección el consentimiento de su titular, éste se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición²⁰¹.

²⁰⁰ Esta referencia de la Ley debe entenderse realizada a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio.

²⁰¹ Sobre esta cuestión puede verse SALAMERO TEIXEDO, LAURA, *“La autorización de entrada como requisito de las inspecciones acordadas por la Comisión Nacional de la Competencia”*. REDA nº 151, 2011. pág. 651 y ss.

9.- ANALISIS DEL ARTÍCULO 10 DE LA LJC-A. COMPETENCIAS DE LA SALAS DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA.

9.1.- Introducción.

Los Tribunales Superiores de Justicia están previstos en el artículo 152.1 párrafo segundo de la Constitución como los órganos judiciales, que sin perjuicio de la jurisdicción que le corresponde al Tribunal Supremo, culminan la organización territorial en el ámbito de las CC.AA. Como ya hemos dicho, este precepto constitucional recogía una organización tipo para las CC.AA. de autonomía plena, las del artículo 151, aunque la realidad se ha impuesto y todas las CC.AA. tienen ese régimen organizativo que incluye a los Tribunales Superiores de Justicia. La LOPJ prevé estos Tribunales en sus artículos 70 y ss., dentro del Capítulo III del Título IV de la Ley, que lleva por rúbrica, “de los Tribunales Superiores de Justicia”.

El artículo 70 repite la misma previsión que el ya citado artículo 152.1 de la Constitución, y es necesario señalar como el artículo 72 de la LOPJ fija las Salas que componen los Tribunales Superiores de Justicia; son tres, la de lo Civil y Penal, la de lo Contencioso-Administrativo y la de lo Social.

El artículo 74 establece las competencias de los Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, competencias que son perfiladas por el artículo 10 de la LJC-A, del que nos vamos a ocupar principalmente en este apartado, precepto que no puede interpretarse sin perder de vista el artículo 8 de la Ley, ya que la cláusula residual de la letra m) del artículo 10, que atribuye a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de los asuntos no atribuidos expresamente a otros órganos del orden jurisdiccional

contencioso-administrativo²⁰², exige una examen negativo del resto de preceptos de la LJC-A que regulan la atribución competencial material, pero muy concretamente del artículo 8. En todo caso, es necesario destacar la discordancia existente entre las previsiones del artículo 74 de la LOPJ, y el artículo 10 de la LJC-A, y ello fruto de la falta de reflejo en el primero de los textos legales de las sucesivas reformas operadas en la LJC-A en relación con estos particulares.

Si observamos estos preceptos encontramos como a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de ámbito territorial se les atribuyen competencias que caminan en un triple sentido. Por un lado, son

²⁰² NIETO MARTIN, FERNANDO, en *“Asimetría, por entes administrativos, del reparto competencial entre Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que diseña la LJC-A de 1998”*. RAP nº158. 2002, pago 383 y ss. mantiene que esa clausula residual debería hacerse a favor de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Similar posición mantienen SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002. pág. 802, y también nosotros en CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“Las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo”*. AA.VV. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid 2000, pág. 155 y ss.

LESMES SERRANO opina que se debe caminar en ese sentido, aunque se condiciona a que el legislador otorgue una mayor confianza en los Juzgados de lo contencioso-administrativo, en LESMES SERRANO, CARLOS, *“Derecho orgánico judicial contencioso-administrativo”*. AA.VV. Diagnóstico de la jurisdicción contencioso-administrativo. Perspectivas de futuro. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid, 2006, pág. 43 y ss.

órganos de instancia -artículo 10.1 de la LJC-A-, por otro de segunda instancia plena como Salas de apelación -artículo 10.2-, y por otro lado de casación autonómica, tanto en interés de ley -artículo 10.6- como para unificación de doctrina -artículo 10.5-. Tres funciones que dificultan no solo la consideración de la naturaleza jurídica de estos órganos judiciales, sino también, y esto quizás sea lo más destacable, su eficacia como órgano judicial.

Aunar en el mismo órgano estas tres funciones es algo que no ocurre con ningún órgano judicial de nuestra planta judicial, sea cual sea el orden jurisdiccional al que queramos referirnos. Y sobre todo con la intensidad numérica de recursos, que sobre todo como Sala de instancia y como órgano de apelación, tienen las Salas territoriales de lo Contencioso-Administrativo. Por ejemplo la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo también tiene competencias materiales en relación a recursos en primera instancia contra actuaciones administrativas de determinados órganos del Estado, artículo 58.1 de la LOPJ y 12.1 de la LJC-A, pero se trata de una competencia sino residual, si de una magnitud absolutamente distinta a las Salas territoriales, que literalmente comparten la primera instancia de este orden jurisdiccional con los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Lo mismo ocurre con las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia que también conocen en primera instancia de determinados asuntos, pero de forma residual, tal y como prevé el artículo 75.1 de la LOPJ.

Creemos necesario destacar como la configuración de un órgano colegiado, como son las Salas territoriales de lo Contencioso-Administrativo hace que planeen serias disfunciones en la marcha

ordinaria de un proceso tan largo y además escrito como es el procedimiento en primera y única instancia, que es el habitualmente se utiliza en las Salas. Efectivamente todas las resoluciones del trámite, ciertamente muchas menos tras entrada en vigor de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, que otorga muchas más facultades de impulso procesal a los Secretarios Judiciales, han de ser deliberadas, acordadas y firmadas por los componentes de la Sala que además han de constituirse como tal Sala, sea para votar y fallar un asunto como para celebrar vistas.

El apartado primero del artículo 10, se refiere a las competencias en única instancia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, pero en el correcto sentido de entender que sí que cabría recurso de casación contra las sentencias dictadas por las Salas territoriales si se dan los supuestos recogidos en la propia LJC-A. Las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo nunca podrán ser objeto de casación ante el

Tribunal Supremo, ni tampoco las dictadas por las Salas territoriales en los recursos de apelación²⁰³.

²⁰³ Así se desprende del artículo 86.1 que solo admite este recurso contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas territoriales y por la de la Audiencia Nacional.

Al respecto véase RUIZ LOPEZ, MIGUEL ANGEL, *“La inadmisión del recurso de casación por competencia de los Juzgados. ¿Hacia una doble instancia contencioso-administrativa? (A propósito de la STC 119/2008, de 13 de octubre)”*. REDA nº 141. 2009. pág. 167 y ss.

A partir de aquí el precepto que analizamos establece una relación de ámbitos, relacionados fundamentalmente con el órgano administrativo del que emana la actuación administrativa impugnada, para atribuir la competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos relacionados con estas materias a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. El criterio establecido, y como hemos señalado más atrás, suele tener un sentido negativo, lo que nos obliga a tener en cuenta las previsiones del artículo 8 para una correcta y adecuada interpretación sistemática de los preceptos.

En primer lugar se refiere a los actos emanados de las entidades locales y de las Administraciones de las CC.AA. para introducir ese criterio negativo al señalar que las Salas conocerán de los actos cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

Desde luego y como ya hemos visto más atrás, serán competencia de las Salas todos los actos de las entidades locales no atribuidos a los Juzgados. Tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, ya no existe una exclusión de actos de la competencia objetiva o material de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, por lo que solo tendremos las dudas de los estudios de detalle, cuya conceptualización como disposiciones generales no es clara en la jurisprudencia, pero si su consideración como instrumentos del planeamiento, como ya hemos visto. A nuestro juicio estos serían las únicas actuaciones administrativas caracterizadas como

actos que, emanados de las entidades locales, se atribuirían al conocimiento de las Salas territoriales.

Por lo que respecta a las disposiciones de carácter general, más tarde nos referiremos a ellas.

En relación a los actos emanados de las Administraciones autonómicas la cuestión es distinta. Sí conocerán las Salas territoriales de los recursos frente a los actos emanados de los Consejos de Gobierno, de los actos que supongan inicio o extinción de la relación funcional, sanciones de más de 60.000 € o de seis meses de privación de derechos, y reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma que excedan de 30.050 €.

Como ya hemos señalado y en virtud de lo contenido previsto en el artículo 13 a) de la LJC-A, la competencia se extiende también a los supuestos de vías de hecho e inactividad, en las dos vertientes de los artículos 29.1 o 30, si se refieren o relacionan con esas materias.

El artículo 74.1.a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial contiene idéntica previsión a este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

En relación a las disposiciones generales emanadas de las CC.AA. y de las Entidades locales, el apartado b) de este artículo 10.1 establece que los recursos contencioso-administrativos frente a estas actuaciones administrativas son competencia de las Salas territoriales.

Sin duda los instrumentos de planeamiento que no sean estudios de detalle, tendrán esa consideración. Especial relevancia en este apartado habrá de darse a la impugnación de todo tipo de Ordenanzas municipales²⁰⁴, artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local. Por lo reiteradamente expuesto en este trabajo ya no se incluirán las relaciones de puestos de trabajo. Se trata en todo caso de una previsión que ya está recogida a “*sensu contrario*” en el artículo 8.1 cuando se refiere a las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación a la Administración Local²⁰⁵.

El artículo 74.1.b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial mantiene una previsión una previsión igual a la de este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

El apartado c) del artículo 10 atribuye al conocimiento de las Salas de lo Contencioso-Administrativo los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las CC.AA., y de

²⁰⁴ GALLARDO CASTILLO, MARIA JESUS, “*Las Ordenanzas municipales y su deficiente cobertura en el Pacto Local*” REDA nº 144, 2009, pág. 589 y ss.

REVUELTA PEREZ, INMACULADA, “*La unidad de mercado como límite a las Ordenanzas locales*”. REDA nº 146, 2010, pág. 325 y ss.

²⁰⁵ Idéntica opinión sostienen SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “*Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo*”. Editorial BOSCH, 2002. pág. 936 y ss.

las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial. Ciertamente se trata de una cuestión que merece algún comentario.

Consideramos que la posición institucional de los Tribunales Superiores de Justicia, sobre la que hemos además abundado en el inicio de este apartado, aconsejaría que esta fuera una de las competencias materiales indubitadamente atribuidas al conocimiento de las Salas territoriales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Es más, la racionalidad que aquí defendemos para la organización de la planta de este orden jurisdiccional, y en cuya virtud se critica que las Salas territoriales y los Juzgados compartan la primera instancia, tendría precisamente como excepción justificada, este sector de la actividad materialmente administrativa.

En todo caso la limitación del ámbito material de las actuaciones de estos órganos que está sometido a control judicial se justifica en su carácter estatutario, al igual que acontece con la actividad materialmente administrativa -cuestiones de personal a su servicio y gestión patrimonial- de los órganos constitucionales, aforados ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por el mismo motivo, artículo 12.1 de la LJC-A, cuyas letras a), b) y c) se refieren a los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.

Desde luego el artículo 1.3 a) de la LJC-A solo enmarca estos actos dentro del ámbito de control de la jurisdicción contenciosa-administrativa cuando se refiere a los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo²⁰⁶.

El artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial mantiene idéntica previsión a este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

En el apartado d) del artículo 10 se prevé la competencia material de las Salas territoriales para conocer de los recursos frente a los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa²⁰⁷. Creemos que no tendrían cabida en este apartado los actos y resoluciones dictadas por los órganos para resolución de

²⁰⁶ En similar sentido SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002. pág. 939.

²⁰⁷ NIETO MARTIN, FERNANDO, en *“Asimetría, por entes administrativos, del reparto competencial entre Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que diseña la LJC-A de 1998”*. RAP nº158. 2002, pág. 383 y ss., aboga por que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conozcan de estos asuntos bien sea en primera o en única instancia.

reclamaciones económico-administrativas creados por el artículo 137 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, tras la reforma operada en la misma por la Ley 55/3002, de 16 de diciembre, en relación con los tributos locales, y que se establece como preceptivo par el agotamiento de la vía administrativa previa en los denominados municipios de gran población, y ello por la sencilla razón de que ni son Tribunales económico-administrativos en el sentido estricto del término, y porque además, al crearse en una ley posterior, es evidente que el legislador de la LJC-A, en absoluto pensaba en ellos, y ello por mucho apellido de local que se recoja en este apartado.

El artículo 74.1.d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial tiene una previsión similar a este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

Por lo que se refiere a la previsión del apartado e), en el se contemplan las resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos. El largo camino que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, prevé para agotar la vía administrativa previa a la judicial y que se concreta en el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de revisión en vía administrativa de actos tributarios, exige que se acuda en vía de recurso de alzada ante el Tribunal económico-administrativo central, de acuerdo con el artículo 229 de la LGT, sobre las competencias de los Tribunales Económico-Administrativos, cuando la cuantía de la reclamación, calculada conforme a lo dispuesto en el artículo 228, supere 150.000 €, si se trata de una liquidación tributaria o de otro tipo de actuación, o 1.800.000 €, si se trata de reclamaciones contra bases o valoraciones -para el supuesto de que el acto o actuación

fuese de cuantía indeterminada, podrá interponerse ese recurso de alzada ordinario en todo caso²⁰⁸.

Esta previsión es aplicable cualquiera que sea la figura tributaria estatal de la que se trate. Ciertamente cuando nos referimos a los tributos estatales cedidos en su gestión a las CC.AA., el Estado, del que emana la principal fuente normativa al respecto, se reserva la competencia de ejercer la revisión en vía administrativa de esas actuaciones administrativas referidas a tributos estatales cedidos, con la intención de mantener una unidad de criterio y doctrina en la interpretación de esas normas estatales²⁰⁹.

Han de tenerse en todo caso en cuenta las previsiones contenidas en la Disposición Adicional Decimotercera de la LGT, sobre la participación de las CC.AA. en los Tribunales económico-Administrativos²¹⁰.

²⁰⁸ Umbrales de recurso de alzada que son los mismos que en su día fijó con carácter provisional la Disposición Adicional decimocuarta de la LGT.

²⁰⁹ Esto parece desprenderse de lo contenido y previsto en el artículo 20.2 y 5 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidad Autónoma. También lo corrobora el propio Tribunal Constitucional. Efectivamente de la doctrina contenida en las sentencias 4/1981, de 2 de febrero, 6/1982, de 22 de febrero y 192/2000, de 13 de julio, se desprende que nos encontramos ante un control de legalidad puntual o sobre materia concreta, que tiene por objeto la aplicación de normas estatales.

²¹⁰ Esta disposición prevé dos posibilidades, bien la designación de funcionarios de las CC.AA. o con la creación de salas especiales, con participación de

Sin embargo las diferencias surgen cuando se trata de establecer la competencia para conocer del eventual recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central. Efectivamente en los casos de resoluciones de ese órgano que versen sobre tributos estatales cedidos a las CC.AA., conocerá del recurso la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia a la que correspondería conocer del recurso por razón de la competencia territorial de la Comunidad Autónoma que gestionaba el tributo cedido. Por el contrario, en el caso de que la resolución del Tribunal económico-administrativo Central versara sobre tributos estatales no cedidos, la competencia le corresponderá a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, tal y como prevé el artículo 11.1e)²¹¹.

funcionarios autonómicos para conocer de determinadas reclamaciones económico-administrativas.

²¹¹ Así lo preveía también el ya derogado texto articulado de la Ley de Bases 39/1980, de 5 de julio, sobre el procedimiento económico-administrativo, aprobado por Real Decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, después de la modificación que en el mismo había operado la Disposición Adicional Sexta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta previsión no sería aplicable a los tributos estatales parcialmente cedidos como es el IRPF, y así los defienden también SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002. pág. 944.

El artículo 74.1.e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial refiere idéntica previsión a este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

En el apartado f) se atribuye a las Salas territoriales el conocimiento de los recursos contra los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de CC.AA., así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales, en los términos de la legislación electoral. Al respecto es necesario recordar que en el ámbito de las elecciones locales, los actos de proclamación de candidatos se impugnaran ante los Juzgados de lo contencioso-administrativo, tal y como establece el apartado sexto del artículo 8. Asimismo la letra a) del apartado tercero del artículo 12, atribuye a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de la Junta Electoral Central, así como los recursos contencioso-electorales que se deduzcan contra los acuerdos sobre proclamación de electos en los términos previstos en la legislación electoral.

Si acudimos a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, podemos concluir que en el ámbito de las elecciones generales y al parlamento europeo, el conocimiento de los recursos, tanto en relación con la proclamación de candidatos, como de candidatos electos, le corresponde a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, artículos 112.2 y 225.1. Además así lo prevé el artículo 12.3.a) de la LJC-A. En el caso de elecciones autonómicas, la competencia será de las Salas territoriales, artículo 112.2.

En relación a las elecciones municipales, habrá que estar a lo previsto en los ya citados artículos de la LJC-A y el artículo 112.2 de la Ley Orgánica 5/1985²¹².

El artículo 74.1.f) de la Ley Orgánica del Poder Judicial mantiene idéntica previsión a este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

²¹² La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de fecha 18 de octubre de 2013, dictada en un procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, y que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Albacete, con fecha 21 de enero de 2013, que estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa de Edad que presidió el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Chinchilla convocado para el día 15 de septiembre de 2012, por el que se acordó no seguir con la tramitación de la moción de censura formulada por los recurrentes, declarando la nulidad de pleno derecho del mismo, resuelve la incompetencia material alegada señalando que no existe falta de competencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo porque lo que se impugna no es un acto de la Administración Electoral propiamente dicha, ya se trate de Junta Electoral Provincial o de Comunidad Autónoma a los que se refiere el art. 10.1.f) de la LJC-A, sino de un acto de la Administración Local como es la Mesa de Edad del Pleno del Excmo. Ayuntamiento demandado, constituida expresamente para la tramitación de la moción de censura presentada. Aunque el acto recurrido tenga tintes electorales, la dicción del precepto en el que la parte apelante apoya su pretensión de competencia de la Sala es clara en cuanto reclama esa competencia contra actos de las Juntas Electorales Provinciales o Autonómicas, pero no contra actos como los de una Mesa del Pleno Municipal que por ser un órgano de la Administración Local, entra de lleno en las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo a tenor de lo previsto en el art. 8.1 de la LJC-A.

En virtud de lo previsto en la letra g) de este artículo conocerán las Salas territoriales de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan frente a los convenios entre Administraciones públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma. No parece esta previsión carente de racionalidad si nos atenemos al ámbito de las Administraciones que convienen, dos o más entidades locales, o entre una de ellas y una Comunidad Autónoma. Incluso podríamos plantear el supuesto de un convenio entre la Administración periférica del Estado y las CC.AA. o entre aquella y una o más entidades locales.

Desde luego quedarían fuera los convenios previstos en el artículo 145.2 de la Constitución entre CC.AA., entre otras cosas porque desbordaría en ámbito territorial que refiere el artículo. Podrían encuadrarse en la competencia que el artículo 11.1.c) prevé para la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

El artículo 71.1.g) de la Ley Orgánica del Poder Judicial tiene un contenido idéntico a este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

Conocerán también las Salas territoriales de los recursos interpuestos contra las actuaciones de la autoridad gubernativa en relación con la prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión. Normalmente se tratará de actos emanados de la Administración periférica del Estado, las Delegaciones del Gobierno en las distintas CC.AA., a tenor de lo previsto en la Disposición Adicional de

la Ley Orgánica 9/1983, añadida por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril.

El conocimiento de este tipo de recursos se realizara a través del cauce especialísimo previsto en el artículo 122 de la LJC-A, que entre otras cosas establece unos plazos muy breves en la tramitación.

El artículo 74.1.h) de la Ley Orgánica del Poder Judicial contiene idéntica previsión a este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

El apartado i) del artículo 10 recoge las competencias de las Salas territoriales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en relación con los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa. Ya hemos visto como la competencia para el control de la actividad administrativa de la Administración periférica del Estado le corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, tal y como establece el apartado tercero del artículo 8. Por lo que se refiere a los órganos centrales de la Administración del Estado, Ministros y Secretarios de Estado, serán la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional o los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo los competentes, según la materia y la cuantía del recurso, artículos 9 y 11 de la LJC-A. Ya dejamos claro que los actos emanados del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno están atribuidos al control de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, artículo 12.1.a).

Este apartado atribuye a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de actos emanados de la Administración Central del Estado, estableciendo dos condicionantes, relacionados con el órgano del que emana el acto y la materia sobre la que versa. En efecto, por un lado la competencia se circunscribe a los actos emanados de órganos inferiores a Ministros o Secretarios de Estado. Esto nos situará normalmente en el ámbito de las Direcciones o Subdirecciones Generales, lo que no será tan habitual, ya que estas actúan en no pocas ocasiones por delegación. Normalmente se tratará de actuaciones, - actos, vías de hecho e inactividades- en las que se ejercen potestades originarias. Si se actúan potestades de revisión en vía administrativa en relación con actos de la Administración periférica del Estado, la competencia será de las Salas si se modifica o altera en esa vía de recuso el acto impugnado, artículo 8.3 de la LJC-A.

Las materias a las que se limita la competencia son las de personal, propiedades especiales²¹³ y expropiación forzosa²¹⁴. No

²¹³ Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 29 de abril de 2010, en relación con la Oficina española de Patentes y Marcas, a tratarse de una propiedad especial.

En contra de considerar la propiedad industrial como una propiedad especial, y por tanto entendiéndose que la competencia para conocer de este tipo de recursos le corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, puede verse HUERTA GARICANO, INES, *“La competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en la LJC-A”*. VV.AA. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid 2000. pág. 149 y ss.

será infrecuente encontrar recursos que versen sobre estas cuestiones, sobre todo en materia de personal²¹⁵. Desde luego en materia de expropiación forzosa el grueso de los recursos suelen articularse para impugnar el justiprecio, y como éste vendrá fijado por el Jurado Provincial de expropiación forzosa, nos situaremos en la competencia de las Salas territoriales pero en virtud de lo previsto en el artículo 8.3 párrafo segundo.

El problema que podría generar este precepto es la distribución por toda la geografía española, y en concreto por las distintas Salas territoriales de lo contencioso-administrativo, de recursos contra el mismo acto.

En efecto, y en concreto en materia de acceso, pueden dictarse actos por el Director General de un Ministerio con afectados aforados territorialmente en lugares distintos de España. Si los recursos se interponen en varias Salas es evidente el riesgo de sentencias contradictorias. El problema lo soluciona la propia LJC-A, cuyo artículo 14.2, en la redacción dada al mismo por artículo 3.2 de Ley 37/2011, de 10 octubre 2011, de medidas de agilización procesal, prevé que cuando el acto originario impugnado afectase a una pluralidad de destinatarios y fueran diversos los Juzgados o Tribunales competentes según las reglas anteriores, la competencia vendrá atribuida al órgano jurisdiccional en

²¹⁴ Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo también de fecha 29 de abril de 2010.

²¹⁵ Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 24 de enero de 2007, referido a un acto del Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo que hubiere dictado el acto originario impugnado.

Desde luego la opción de residenciar el fuero exclusivamente en la Sala competente territorialmente por razón del lugar de la sede del órgano, provocaría una carga de trabajo abrumadora para la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Otro problema que se ha detectado es la dificultad de hacer efectiva la previsión de los artículos 110 y 111 de la LJC-A en relación a la extensión de los efectos de una sentencia dictada en un recurso en materia de personal.

El artículo 74.1.i) de la Ley Orgánica del Poder Judicial contiene idéntica previsión a este apartado del artículo 10 de la LJC-A.

En relación al apartado j) referido a los actos y resoluciones de los órganos de las CC.AA. competentes para la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia. Hay que decir que no son muchas las CC.AA. que tienen órganos con competencia sectorial en la materia²¹⁶.

²¹⁶ Es el caso del País Vasco a través del Decreto 81/2005, de 12 de abril, de creación del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia y de asignación de funciones del Servicio de Defensa de la Competencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi, o Cataluña, a través de Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia, que deroga el Decreto 222/2002, de 27 de agosto, por el

9.3.- Actividad en material contractual.

Abordaremos conjuntamente el análisis de los apartados k) y l) del artículo 10. El primero atribuye a las Salas territoriales el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las resoluciones dictadas por el órgano competente para la resolución de recursos en materia de contratación previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en relación con los contratos incluidos en el ámbito competencial de las CC.AA. o de las Corporaciones locales. Por su parte el segundo se refiere a las resoluciones dictadas por los Tribunales Administrativos Territoriales de Recursos Contractuales.

Efectivamente, el Capítulo VI, del Título I, del Libro I, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público²¹⁷, que

que se crean los órganos de defensa de la competencia de la Generalidad de Cataluña.

²¹⁷ Esta norma comprende la refundición de un conjunto amplio de normas, en concreto el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo; el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; la Ley 14/2010, de 5 de julio, de infraestructuras y los servicios de información geográfica en España; la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales; la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre,

lleva por rubrica “del régimen especial de revisión de decisiones en materia de contratación y medios alternativos de resolución de conflictos”, crea en su artículo 41 estos órganos especializados para la resolución de recursos en materia de contratación, denominados en el ámbito del Estado Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales.

El control de la adjudicación de contratos en la vía administrativa previa, ha sido reformado de forma importante y trascendente por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, ya refundida en el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Esta Ley traspone la Directiva 2007/66 CE, de 11 de Diciembre, en relación con los recursos en

sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras; la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas; la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y la Seguridad, y la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es precisamente una de ellas, la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, la que creó el nuevo sistema de revisión en vía administrativa de algunas actuaciones en materia contractual.

materia de contratación del sector público, estableciendo un nuevo recurso administrativo potestativo con un ámbito subjetivo referido a los contratos adjudicados por Administraciones Públicas y poderes adjudicadores cuando se den los supuestos contemplados en el artículo 40 desde el punto de vista objetivo, contratos a los que es aplicable la norma, así como las actuaciones impugnables previstas en la ley. Se trata de un recurso excluyente en vía administrativa, y con un sistema de medidas cautelares que busca asegurar que se cumplan los principios del Derecho de la Unión, a saber, libre concurrencia, publicidad e igualdad, como manifestación de la libertad de circulación.

El recurso será resuelto por un órgano administrativo específico, los tribunales administrativos de recursos contractuales, centrales o territoriales, que en el caso de las entidades locales será determinado por la legislación autonómica, artículo 41.4 del Texto refundido. Desde luego surgen dudas en relación con la compatibilidad de este sistema con la garantía institucional de la autonomía local, constitucionalmente garantizada en los artículos 137 y 140 de la Constitución al realizarse el control de la actividad contractual de los entes locales por órgano administrativo ajeno a su organización, y con una dependencia administrativa de la Comunidad Autónoma, por mucho que se les quiera dotar de neutralidad e imparcialidad -estaríamos ante un supuesto similar al de los Tribunales económico-administrativos-. En todo caso habrá que reiterar su carácter de recurso potestativo, lo que hace que los interesados puedan acudir a la vía judicial directamente, que será lo que acontecerá con mayor frecuencia.

La resolución de este recurso solo será impugnabile en vía contencioso-administrativa y nunca podrá ser objeto de revisión de oficio.

Se establece un régimen transitorio, en tanto en cuanto se creen estos tribunales de contratación, que solo se refiere a las CC.AA., pero que creemos que supone que también en las corporaciones locales el recurso ya exista²¹⁸, debiendo de ser resuelto, hasta su cierta creación, por quien hasta ahora venia ostentando la competencia para resolver los recursos administrativos ordinarios existentes.

Desde el punto de vista de la competencia material de los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para controlar las actuaciones administrativas en materia de contratación administrativa, el artículo 8.1 de la LJC-A atribuye la misma a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, cuando nos referimos a actuaciones de las entidades locales o de los de ellas dependientes, que resolverán la cuestión en única instancia si el contrato no supera los 30.000 €. Además lo harán por los trámites del procedimiento abreviado si la cuantía no excede de esos 30.000 €, todo ello tras la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal en la LJC-A.

²¹⁸ La Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, de medidas fiscales y administrativas prevé la creación de estos Tribunales en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma incluyendo en su competencia objetiva las actuaciones administrativas contractuales emanadas de las entidades locales de las Comunidad Autónoma, previsión que en el mismo sentido contiene la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Aragón, de medidas en materia de contratación del sector publico en Aragón.

Sin embargo si las resoluciones litigiosas proceden de los tribunales de contratación que crea la Ley 34/2010, en un recurso que insistimos tiene carácter potestativo, la competencia objetiva o material será de las Salas territoriales de los Tribunales Superiores de Justicia, que conocerán del recurso por la vía del procedimiento en primera o única instancia, ya que al dependeré estos órganos de las CC.AA. será aplicable el artículo 8.2 de LJC-A que excluye la materia contractual del ámbito de conocimiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, con el consecuente retraso en la tramitación y resolución del mismo.

No se entiende muy bien la racionalidad de esta reforma que parecía buscar celeridad y eficacia en relación con las sospechas de infracción de las normas reguladoras de la selección de contratistas, lo que parece que se consigue muy a medias con esta nueva regulación. Y es que ciertamente la competencia se deriva hacia las Salas territoriales, mucho menos ágiles que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Con independencia de que se limita la doble instancia, el instrumento procesal para llevar a cabo el control de legalidad en estos supuestos será el procedimiento en primera o única instancia, lo que sin duda también alargará los plazos de obtención de una sentencia definitiva. Desde luego en el caso de una CC.AA. donde sean los órganos centrales los que formalmente celebren los contratos, antes de esta reforma la competencia estaba en manos de las Salas territoriales de lo Contencioso-Administrativo, mientras que si se trataba de contratos celebrados por sus órganos administrativos descentralizados, o en el caso de la contratación de las entidades locales, la competencia, como ya hemos indicado, estaba en manos de los Juzgados de lo

Contencioso-Administrativo. Con la nueva regulación, y tal y como hemos visto, la situación cambia radicalmente.

Aquí sí que creemos que será decisivo el sistema de justicia cautelar que como ya hemos apuntado puede verse afectado por el cambio de principios que supone la nueva regulación, dando prioridad a una medida cautelar de suspensión, como la que la Ley prevé “*ope legis*” e “*ipso iure*” en los recursos especiales administrativos, para tutelar la libre concurrencia y la publicidad, ya que el interés público parece estar del lado del cumplimiento de los principios que regulan la contratación y no de la necesidad de que la adjudicación se lleve a efecto sin dilaciones.

Ya la Ley 34/2010 había modificado la LJC-A, para permitir a las Administraciones Públicas adjudicadoras recurrir las resoluciones de los tribunales de contratación, con legitimación suficiente y sin necesidad de previa declaración de lesividad, alterando también la posición procesal de las partes. También entendemos que esa alteración del régimen tradicional de las partes y de su posición procesal puede generar problemas de tramitación procesal, especialmente en lo que se refiere a la obligación de remisión del expediente administrativo y de realizar adecuadamente el emplazamiento de los posibles interesados en el proceso judicial.

Queremos destacar que el proceso judicial de control de la actividad administrativa contractual exige también una formalización del recurso frente a una determinada y concreta actuación administrativa, sin que sea posible la reclamación directa de cantidades o la articulación

también directa de otras pretensiones, sin un previo agotamiento de la vía administrativa previa. Es decir, es necesario impugnar un concreto acto presunto o expreso, y todo ello a diferencia del proceso civil en el que se actúan reclamaciones entre los sujetos de un contrato privado. La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007, ya nos había advertido de la imposibilidad de que el silencio positivo pudiera ser título de ejecución para reclamar frente a la inactividad administrativa por la vía del cauce privilegiado que establece el artículo 29.2 de la LJC-A, al señalar que en materia contractual solo cabra esa vía cuando el silencio se produce en el seno de un procedimiento administrativo tipificado por el legislador, no siendo viable en caso contrario, es decir, cuando se insta una petición de forma atípica.

9.4.- Especial referencia a la cláusula residual del apartado m) del artículo 10.

En el apartado m) se contiene la cláusula de cierre de este importante artículo, que contiene las materias y cuestiones atribuidas a la competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Pero esta cláusula es algo más que eso, es la cláusula de cierre de todo el sistema de reparto competencial de los órganos que componen la planta de este orden en el ámbito territorial o autonómico. El apartado se refiere a cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Efectivamente, esta previsión constituye uno de los pilares fundamentales en los que se asienta el sistema de reparto competencial y convierte a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en una suerte de cajón de sastre a donde van a parar una gran número de asuntos de carácter muy heterogéneo.

Este carácter residual que atribuye la letra m)²¹⁹ del artículo 10 a las competencias materiales u objetivas de las Salas territoriales de lo Contencioso-Administrativo afecta a un elevado número de asuntos. La cláusula residual, sin duda tiene una relevancia más mermada, desde la reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, y ello porque ha perdido prácticamente su virtualidad en relación con las actuaciones administrativas emanadas de las entidades locales. Como ya hemos visto, tras esa reforma, los Juzgados conocen prácticamente del 100% de los recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a actos, vías de hecho e inactividades del ámbito local. A su vez la competencia para conocer de los recursos contra disposiciones generales e instrumentos del planeamiento, está prevista en los artículos 8.1 y 10.1 b) de la LJC-A.

²¹⁹ Hemos de recordar que el que hoy es apartado m), lo es tras la reforma operada en la LJC-A por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras. A su vez anteriormente fue apartado l), tras la reforma operada por la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ. En la redacción inicial de la Ley 29/1998, de 13 de abril, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, era el apartado k).

Sin embargo, tanto el apartado segundo de esta Ley, referido a las Administraciones autonómicas, como el apartado tercero, dejan un amplio margen a la aplicación de la clausula residual del artículo 10 m).

En el ámbito de las CC.AA. uniprovinciales la aplicación de este artículo genera, con mayor intensidad, un aumento de la carga competencial de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Así materias como la ordenación de las oficinas de farmacia, el dominio público autonómico, la responsabilidad patrimonial de más de 30.000 € de reclamación, la gestión, liquidación, inspección y recaudación de ingresos públicos autonómicos, actividad de protección autonómica del medio ambiente, el régimen sancionador general que suponga la imposición de sanciones superiores a 60.000 € o los seis meses de privación de derechos, intervención en los distintos y heterogéneos ámbitos de la acción sectorial de las Administraciones Publicas autonómicas -industria, energía, agricultura y ganadería, pesca, sanidad, servicios sociales, cultura, etc.- acabarán en las Salas territoriales, cuando se demande su control de legalidad.

No cabe duda que en el ámbito de la Administración del Estado, tanto en lo referente a los órganos que componen la Administración periférica como de los centrales cuyas actuaciones se residencian en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, la cláusula de exclusión que se incluyo en el trámite del

Senado²²⁰ hace que estos asuntos sean de conocimiento de las Salas territoriales.

En relación con el resto de entes públicos que no tienen competencias en todo el territorio del Estado, la atribución de los mismos a las Salas en virtud de lo contenido y previsto en el artículo 10.m), afecta prácticamente a los que dependen de la Administración del Estado, en base a la ya citada previsión del artículo 8.3 apartado segundo. De nuevo se trata de un grupo importante y numeroso de asuntos, cual es el caso por ejemplo de toda la actividad emanada de las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario²²¹, o de los organismos de cuenca, como las confederaciones hidrográficas, que también gestionan dominio público. Para el caso de actos emanados de estos entes en otras materias, la competencia sí creemos que debe ser de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, al no ser operativa la excepción referida en relación a esa materia, a salvo que la cuantía

²²⁰ Nos referimos a la que excluye del conocimiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo Se exceptúan los actos de cuantía superior a 60.000 € dictados por la Administración periférica del Estado y los organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, o cuando se dicten en el ejercicio de sus competencias sobre dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales.

²²¹ La sentencia de fecha 15 de marzo de 2012, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo atribuye a las Salas territoriales el conocimiento de los recursos contra denegaciones de responsabilidad patrimonial de estos entes de naturaleza jurídica híbrida, ex artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos y del Estado y de la Marina Mercante, cuando la cuantía de lo reclamado exceda de 60.000 €, sobre la base del artículos 8.3 y al no tratarse de una cuestión sobre el dominio público.

supere 60.000 €, que es otro límite cuantitativo, que no material, que establece ese artículo. Si pensamos en una cuestión de personal funcional, por ejemplo una reclamación retributiva contra una actuación de la Autoridad Portuaria o de una Confederación hidrográfica, sí que la competencia sería de los Juzgados de lo contencioso-Administrativo.

Si no encontramos con entes no dependientes del Estado, la exclusión vendrá restringida a las disposiciones generales. Así por ejemplo serían competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia los recursos interpuestos contra reglamentos de estos entes. En el ámbito de la Administración instrumental del Estado, no es fácil encontrar supuestos de ejercicio de la potestad reglamentaria.

Desde luego esto supone lo que antes adelantábamos, un gran número de recursos contencioso-administrativo de ámbitos muy distintos.

Después de todo lo expuesto cada vez parece más claro, a nuestro juicio, que el sistema no tiene las dosis de racionalidad deseables y desde luego adopta la forma de una pirámide invertida, sobre todo en el caso de las CC.AA. de carácter uniprovincial. Si en términos generales las Salas de lo Contencioso-Administrativo son órganos con una carga competencial en primera instancia muy elevada, en los casos de las CC.AA. en donde la actividad administrativa descansa especialmente en sus órganos centrales, por no existir

órganos periféricos, o intermedios, la situación de carga competencial tiene aun más incidencia.

Pero las disfunciones no vienen dadas exclusivamente por ese motivo, sino que afecta a otros aspectos que tienen que ver con la eficacia en el ejercicio de la función de control de legalidad que tienen atribuida los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En efecto, no solo es un problema cuantitativo en relación con el número de asuntos de los que conoce una u otra clase de órgano judicial, sino que también son otros los parámetros afectados. Es el caso de la doble instancia que queda mermada en relación con los asuntos de los que conocen las Salas territoriales, que tienen una carga de trabajo mucho mayor como órganos de instancia que como órganos de apelación. Todos los asuntos de los que conocen las Salas tienen, en según qué casos, recurso extraordinario de casación. Incluso puede darse el caso de que una reclamación contra una denegación de una autorización en materia de ganadería, si se dicta por la Delegación territorial de una Comunidad Autónoma pluriprovincial, que agota la vía administrativa, sea conocida en vía contencioso-administrativa por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente, y por el contrario, esa misma denegación realizada por el órgano central de una Comunidad Autónoma uniprovincial, se atribuya en vía judicial a la Sala territorial competente.

Pero como decíamos, el problema va más allá. En efecto, ese mismo recurso contencioso-administrativo contra la autorización en materia de ganadería, si se cuantifica en menos de 30.000 €, si es conocido por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo se tramitará por los sencillos y rápidos tramites del procedimiento abreviado, artículo

78 de la LJC-A²²², mientras que si es conocido por una Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, el trámite será el mucho más largo del procedimiento en primera o única instancia, mismo artículo 78 a “*contrario sensu*”.

Creemos que el juicio que nos merece esta regulación es claro y no merece mucho más comentario.

²²² Y ello al elevarse la cuantía de los asuntos que deben tramitarse por este procedimiento a través de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que modificó éste artículo 78.

10.- CONCLUSIONES

10.1.- Conclusión general

A nuestro juicio, la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, crea un sistema de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales que componen la planta de este orden que calificamos de asimétrico y heterogéneo con ausencia de orden lógico u racional, generando en el ciudadano y en las propias Administraciones Públicas, auténticos protagonistas de la Justicia Administrativa, afección a su derecho a la tutela judicial efectiva.

Se trata de un sistema flexible y modulable, que también incide en la seguridad jurídica. Entre otras cosas, y como ya adelantamos, la Administración podrá incluso diseñar un sistema organizativo y jurídico capaz de acomodarse al sistema de control judicial, alterando el derecho a un juez predeterminado por la ley. El sistema no se corresponde con la intención anunciada por el legislador en la exposición de motivos de la LJC-A de llevar a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo asuntos de escasa complejidad técnica y trascendencia, detectándose contradicciones en este aspecto que se suceden en algunos supuestos.

Creemos más eficaz un sistema claro y sencillo, fundamentado en la doble instancia y que atribuya el conocimiento de los recursos a una misma clase de órganos judiciales por razón de la competencia funcional que se ejercita, habida cuenta de la importancia y consecuencias que el control de la actividad administrativa conlleva, y donde se hace especialmente destacable la existencia de mecanismos que aseguren

una satisfactoria unificación de doctrina, que permita vincular de forma clara y cierta a las Administraciones Públicas.

10.2.- Conclusiones particulares.

Primera.- Es evidente la mejora en los niveles de pendencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa desde la puesta en funcionamiento de la nueva planta, más en concreto desde la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. A pesar de esta importante noticia, siguen existiendo notables deficiencias ya que existe una gran disparidad en el ritmo de funcionamiento de estos órganos judiciales entre las diferentes partes del territorio a la vez que podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que existen Administraciones Públicas, o mejor dicho, ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, cuya fiscalización jurisdiccional es mucho más lenta y por tanto menos eficaz que otros ámbitos, fundamentalmente debido al sistema de distribución de competencias.

Segunda.- El resultado final de la reforma de la planta iniciada en 1985 y finalizada en 1998 ha sido la introducción de los Juzgados unipersonales pero sin permitir que estos sean la auténtica base de la pirámide organizativa de la planta del orden jurisdiccional contencioso-administrativo ya que el legislador ha sido absolutamente cicatero en el momento de diseñar su régimen competencial, mermando incluso la ya de por sí escasa carga competencial que el proyecto del gobierno les atribuía, en el trámite parlamentario. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia siguen siendo las que recogen la banda más amplia de competencias, no solo por razón

de las distintas cuestiones que directamente se les atribuyen a través de las previsiones de los distintos apartados del artículo 10 de la LJC-A, sino de la trascendente cláusula residual que se contiene en el artículo 10.1.m).

Tercera.- Esta planta, asimilada a la organización territorial del Estado, trata de hacer efectivo el contenido del artículo 24.2 de la Constitución en lo que se refiere al derecho al juez natural y predeterminado por la Ley, de forma tal que el régimen competencial recogido en la LJC-A pueda suponer una igualdad en la aplicación de la Ley, igualdad que se deriva del derecho de todos del ciudadanos a tener los mismos derechos en cualquier lugar del territorio, incluido el derecho a un procedimiento judicial con una duración en el tiempo asimilable, las mismas instancias de revisión de un mismo asunto, o que la naturaleza del órgano judicial sea la misma. Sin embargo esto, que es una realidad en otros órdenes jurisdiccionales como el civil, el penal o el social, donde controversias idénticas son decididas por órganos de la misma naturaleza, categoría, composición, con las mismas posibilidades de recurso y en la misma banda de tiempo de tramitación, no acontece en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, por razón del sistema competencial diseñado por el legislador de 1998.

Cuarta.- La repuesta de nuestra justicia administrativa en términos de eficacia depende del órgano judicial que conozca de un determinado recurso, tanto en relación a los tiempos de resolución como al sistema de recursos. El hecho de que la primera instancia este compartida de forma generalizada por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas territoriales supone que el procedimiento a seguir para la tramitación de ese proceso no solo sea distinto, sino que son

procedimientos que responden a principios radicalmente opuestos y que suponen unos tiempos de resolución absolutamente diferentes. En el primer caso un procedimiento en la mayoría de los casos oral y de rápida tramitación, y el otro escrito con sucesivos tramites entre las distintas partes con posición procesal contraria, y muy largo en la tramitación; en un caso con recurso de apelación con una cuantía limite mucho más baja que el recurso de casación que es el único que cabe en el otro caso. Una sanción de multa de un millón de € en materia tributaria local impuesta por un Ayuntamiento solo tendrá apelación ante la Sala Territorial tras la primera instancia seguida ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo competente, en tanto en cuanto que una sanción de privación de la autorización de transporte peligroso otorgada por la Comunidad Autónoma tendrá casación por ser de cuantía indeterminada. Una sanción de suspensión de un funcionario local por un año se tramitara por un procedimiento abreviado en el Juzgado. Una sanción de multa de 200€ y un año de privación de la licencia de caza en materia de caza impuesta por la Comunidad Autónoma por el procedimiento en primera o única instancia ante la Sala territorial. La celeridad procesal es un elemento clave para la eficacia en el ejercicio de la función jurisdiccional y ello precisa claridad en la normas procesales, virtud que creemos es más deseable en la fase inicial del proceso donde la parte recurrente debe conocer con certeza que órgano judicial será el competente para conocer del recurso, ya que los tiempos, de resolución, posibilidades de recurso, e incluso los gastos procesales dependerán de a que órgano se atribuye el conocimiento del recurso contencioso-administrativo que se va a interponer.

Quinta.- La organización de las CC.AA. pluriprovinciales genera un régimen de control judicial de sus actuaciones administrativas distinta de la que se sigue en las CC.AA. uniprovinciales. La causa es que la

carga competencial administrativa en el segundo caso descansa sobre los órganos administrativos centrales y ulteriormente en las Salas territoriales. En las CC.AA. compuestas por más de una provincia el régimen de autoorganización va a propiciar que la correspondiente Administración periférica de la Comunidad Autónoma soporte mas carga competencial y en consecuencia sean los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo los que asuman mayor protagonismo. La incidencia en la atribución competencial de los órganos judiciales es evidente y los tiempos de resolución y el régimen de recursos será también diferente.

Sexta.- Las técnicas de organización administrativa podrán modificar el régimen de control judicial, tanto en referencia al órgano al que corresponde conocer del recurso, como el procedimiento, tiempos de respuesta y régimen de recursos. Así la modificación de actos administrativos en vía de recurso, la graduación de la cuantía de una sanción de multa, o las modificaciones en la concentración o desconcentración de competencias, pueden afectar al sistema. Incluso podría darse el caso de que se evitara temporalmente la atribución competencial a una determinada clase de órganos y más tarde alterar de nuevo esa competencia, con el ejercicio de las técnicas expuestas.

Séptima.- Podríamos plantearnos hasta qué punto nuestro sistema de Justicia Administrativa no afecta el principio de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. Efectivamente hemos visto como las consecuencias de cuanto acabamos de exponer genera desigualdades en el sistema afectando a los intereses de los litigantes, que se encuentran con tiempos de resolución distintos y posibilidades de recurso también distintas, así como la propia condición del órgano que

resuelve, unipersonal o colegiado, lo que compromete el derecho de defensa constitucionalmente protegido.

Como hemos señalado también entraría dentro lo posible la afección al principio del derecho al Juez predeterminado por la ley, que puede ser alterado con la utilización de las técnicas de organización más atrás expuestas, y ello no solo antes de que la actuación administrativa tenga lugar, sino incluso a posteriori. Así acontecería si una vez impuesta una sanción se altera en vía de recurso su cuantía, aunque fuere a favor del ciudadano sancionado.

Octava.- En todo caso, y con independencia de la concreta afección que el sistema español de Justicia Administrativa puede generar para los derechos fundamentales más atrás referenciados, sin duda la irracionalidad y falta de funcionalidad del sistema es evidente y clara, con asimetrías, contradicciones y consecuencias no deseables en un sistema de control judicial de la actividad administrativa.

Novena.- De *“lege ferenda”* sería necesario que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo constituyeran la base de la pirámide la organización de la planta, facilitando esa pirámide hacia arriba, que actualmente, y especialmente en las CC.AA. uniprovinciales provoca una inversión de la misma con asimilación del primer escalón y con el segundo o intermedio. Además la cláusula residual de atribución competencial que ahora se centra en las Salas territoriales de los Tribunales Superiores de Justicia, debería de permutarse por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Décima.- En la función profiláctica del ordenamiento jurídico debería instaurarse un sistema similar al de “*certiorari*” en el recuso de casación, que no limite el acceso por la cuantía, sino por el carácter discutido de la interpretación normativa. Incluso ese acceso a la unificación debería hacerse sea cual sea el órgano judicial del que emanen las resoluciones judiciales controvertidas, y debería alcanzar a los Tribunales Superiores de Justicia en su función de unificación de doctrina en relación con el derecho autonómico o local, y al Tribunal Supremo en el ordenamiento estatal.

Undécima.- El sistema de atribución de la competencia, especialmente la material u objetiva, tiene una gran cantidad de excepciones y especialidades a la regla general que tal parece que se ha pretendido dar al mismo y un diseño basado en el resultado final de aforamiento de cada Administración, órgano y sobre todo materia, que la construcción de un sistema con unas reglas generales que persiguieran como objetivo un sistema de justicia administrativa eficaz y sencillo de interpretar y aplicar.

11.- REFERENCIA BIBLIOGRAFICA.

Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum. Tomas–Ramón Fernández. 2 Volúmenes. AA.VV. dirigido por GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO y ALONSO GARCÍA, RICARDO. CIVITAS-THOMPSON-REUTERS, Madrid, 2102.

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, ANTONIO. “*Ley 29 de 23 de julio de 1998, del Proceso contencioso-administrativo. Comentarios y jurisprudencia*”. Granada, COMARES, 2000.

ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, JOSE MARIA, “*La competencia como garantía institucional*”. AA.VV. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. CGPJ. Madrid 2000, pág. 17 y ss.

ALMAGRO NOSETE, JOSE y PRIETO CASTRO Y FERRANDIZ, LEONARDO, “*Derecho Procesal*”, Tomos I y II. UNED, Madrid 1983.

ARAGONES BELTRAN, EMILIO RODRIGO, “*Consecuencias de la atribución de la competencia sobre tributos cedidos a los tribunales económico-administrativos autonómicos*”. Cuadernos Digitales de Formación. Consejo General del Poder Judicial. 2011.

ARAGONESES MARTINEZ, SARA; HINOJOSA SEGOVIA, RAFAEL. “*Lecciones de Derecho Procesal Civil*”. Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2008.

ARDURA PÉREZ, ÁNGEL; NOGALES ROMEO, FRANCISCO JAVIER; ROMERO REY, C., *“La competencia objetiva en la Jurisdicción Contencioso Administrativa”*. TIRANT LO BLANCH, 2008.

ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE Y FERNANDEZ VALVERDE, RAFAEL, coordinadores, AA.VV. *“Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. LA LEY. Madrid 2007. 3ª edición.

ARANGUREN PEREZ, IGNACIO Y GONZALEZ RIVAS, JUAN JOSE, *“Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1999, de 13 de Julio”*. Segunda edición. Thompson-ARANZADI, Madrid 2008.

ARIAS MARTINEZ, MARIA ANTONIA, *“Las cuestiones de personal en la Ley 29/1999, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. RAP 156, 2001, pág. 431 y ss.

ATIENZA, MANUEL, *“Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica”*. R.E.D.A. Nº 85,1995.

AYALA MUÑOZ, JOSE MARIA; FERNANDEZ-DAZA ALVEAR, JOSE MARIA y FRANCISCO GARCIA GOMEZ DE MERCADO,

FRANCISCO en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. AA.VV. THOMPSON-ARANZADI. 2013. 5ª Edición.

BACIGALUPO SAGESSE, MARIANO, “*La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*”. MARCIAL PONS, Madrid 1997.

BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO, *Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. TRIVIUM. 1999.

BANDRES SANCHEZ-CRUZAT, JOSE MANUEL, “*La revisión del derecho autonómico y local por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia: Cuestiones competenciales.*” VV.AA. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. CGPJ. Madrid 2000, pág. 341 y ss.

BANDRES SANCHEZ-CRUZAT, JOSE MANUEL “*Los desafíos de la Justicia Contencioso-Administrativa del Siglo XXI*”. TIRANT LO BLANCH. Valencia 2013.

BLASCO SOTO, MARIA DEL CARMEN, “*La nueva estructura (o desestructura) del proceso: La admisión de la demanda en el proceso civil (Ley 13/2009 de 3 de noviembre)*”, Diario la Ley, nº 7325, 2010. pág. 123.

BLASCO SOTO, MARIA DEL CARMEN, “*El Secretario Judicial ante la reforma procesal de 2009: la nueva Oficina Judicial.*” Revista jurídica de Castilla y León, Nº. 21, 2010, págs. 51-78

BELTRAN DE FELIPE, MANUEL, “*Discrecionalidad y Constitución*”, TECNOS, Madrid 1995, pág. 278 y ss.

BOCANEGRA SIERRA, RAUL, “*Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados)*”. RAP nº 161, 2003, pág. 15 y ss.

BOCANEGRA SIERRA, RAÚL, Comentarios a la LJC-A. REDA nº 100, pág. 146 y ss.

BONICHOT, JEAN-CLAUDE; CASSIA, PAUL; POUJADE, BERNARD. “*Les grands arrêts du contentieux administratif*”. Paris, DALLOZ, 2.ª ed., 2009.

BUSTILLO BOLADO, ROBERTO, “*La aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el proceso contencioso-administrativo*” ARANZADI, 2005.

CAIANIELLO, VINCENZO, “*Diritto processuale amministrativo*”. Torino, UTET, 1997 (reimpresión de la 2.ª Edición, 1994).

CALAMANDREI, PIERO, *“Derecho procesal civil”*, Editorial Pedagógica Iberoamericana, colección Clásicos del derecho, México, 1996.

CASTILLO BADAL, RAMON, *“La competencia de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo”*. AA.VV. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid 2000, pág. 37 y ss.

CASTILLO BLANCO, FEDERICO, *“Mitos y realidad del personal propio al servicio de los organismo autónomos locales”*. REDA nº 141, 2009.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998 de 13 de Julio”*. REDA nº102, Madrid 1999, pág. 213 y ss.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“Las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo”*. AA.VV. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid 2000, pág. 155 y ss.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA y ZAPATA HIJAR, JUAN CARLOS. *“El procedimiento abreviado en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. Editorial ARANZADI. 3ª edición. Pamplona 2011.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA y ZAPATA HIJAR, JUAN CARLOS, *“Incidencia de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el Proceso Contencioso-Administrativo”*. Editorial ARANZADI. Pamplona 2003.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“Algunas notas en relación a la normativa aplicable a la gestión de tributos locales cedida a entes públicos distintos de quienes son sus sujetos activos”*. Revista Tributos Locales. Nº 13. Madrid 2001.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“El recurso de reposición en materia Tributaria Local”*. Revista Tributos Locales. Nº 77. Madrid 2008. pág. 59 y ss.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“El Procedimiento de revisión de actos y disposiciones generales emanadas de las entidades locales y órganos de colaboración en materia tributaria”*. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid 2008. pág. 179 y ss.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“Evaluación y perspectivas del procedimiento abreviado”*. AA.VV. Diagnóstico de la

jurisdicción contencioso-administrativo. Perspectivas de futuro. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid, 2006, pág. 121 y ss.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA, *“El control judicial de las disposiciones de carácter general. Algunas consideraciones”*. Cuadernos de Derecho Local, nº 18, Barcelona, 2008, pág. 64 y ss.

CHAPUS, René, *“Droit du contentieux administratif”*. Paris, MONTCHRESTIEN, 9.ª Edición, 2001.

CLAVERO AREVALO, MANUEL FRANCISCO, *“La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000”*. RAP nº 150, 1999 pág. 33 y ss.

Conclusiones del Seminario de la Magdalena sobre la reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. RAP, nº141, pág. 429 y ss. Madrid.

Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. AA.VV. Dirigidos por JESÚS LEGUINA VILLA Y MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN. 2ª Edición. LEX NOVA. Valladolid 2001.

Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. AA. VV. Dirigidos por JESÚS MARÍA SANTOS VIJANDE. EDERSA. 1999.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *“Resoluciones del Tribunal Supremo en las cuestiones competenciales surgidas de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. Tribunal Supremo, Gabinete Técnico, Volumen I. Madrid 2001.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *“Resoluciones del Tribunal Supremo en las cuestiones competenciales surgidas de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”* Tribunal Supremo, Gabinete Técnico, Volumen II. Madrid 2002.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Informe del Pleno al Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aprobado en su reunión del día 19 de Febrero de 1997.

CONSEJO DE ESTADO, Informe de la Comisión Permanente al Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aprobado en su reunión de de 29 de Mayo de 1997.

CORCUERA ATIENZA, JAVIER y GARCIA HERRERA, MIGUEL ANGEL, *“La constitucionalización de los derechos históricos”*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2002.

CORDÓN MORENO, FAUSTINO. *“El proceso contencioso-administrativo”*. Pamplona, ARANZADI, 1999.

COSCULLUELA MONTANER, LUIS, Obra Colectiva de comentarios a la LJC-A. REDA nº 100, pág. 160 y ss.

DE LA OLIVA SANTOS, ANDRES; ANDRÉS; DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, IGNACIO; VEGAS TORRES, JAIME, “Curso de Derecho Procesal Civil”, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2012.

DE LA OLIVA SANTOS Y M.A. FERNÁNDEZ, “Derecho Procesal Civil I”. 3ª edición, Madrid 1990.

DE LA SIERRA, SUSANA, “En busca del tiempo perdido. Breves apuntes sobre la reciente reforma de la justicia administrativa en Francia”. REDA nº 116, 2002, pág. 557 y ss.

DEL CACHO FRAGO, ANTONIO Y VACAS GARCIA-ALOS, LUIS. “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. LA LEY.1999.

DEL SAZ, SILVIA. “Orígenes, desarrollo y plenitud de la justicia administrativa”. AA.VV. La protección jurídica del ciudadano. Tomo III. Estudios en homenaje al Profesor GONZÁLEZ PÉREZ. CIVITAS, 1993, Pág. 1249 y ss.

DELGADO BARRIO, JAVIER, *“El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”*. CIVITAS, 1993.

DELGADO BARRIO, JAVIER, *“El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. (La jurisprudencia a la luz del Texto refundido de 26 de Junio de 1992”*. En la obra colectiva *“Urbanismo”*. Cuadernos de Derecho Judicial, C.G.P.J, Madrid 1992, pág. 177 y ss.

DELGADO BARRIO, JAVIER, *“El control de la discrecionalidad en la actividad urbanística”*. En la obra colectiva *“Derecho y Urbanismo: principios e instituciones comunes”* dirigida por JESÚS MARÍA CHAMORRO GONZALEZ. Cuadernos de Derecho Judicial, C.G.P.J, Madrid 2003, pág. 117 y ss.

DELGADO BARRIO, JAVIER, *“Los órganos de la jurisdicción Contencioso-Administrativa y su competencia”*. RAP nº 121, 1990, págs. 367 y ss.

DIAZ DELGADO, JOSE, *“Competencias de las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia”*, Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, nº 18, 1997, págs. 243 y ss.

DIAZ ROCA, R, *“Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en la nueva LJC-A”*, .La Ley 4588, 1998.

DUQUE VILLANUEVA, JUAN CARLOS, “*Los procesos constitucionales de control de las normas forales fiscales vascas*”, pág. 48 y ss.

EMPID IRUJO, ANTONIO, “*La incidencia del Estatuto básico del empleado público en la normativa de las CC.AA.*”. REDA nº 137,2008, pág. 5 y ss.

EZQUERRA HUERVA, ANTONIO, “*El fuero electivo en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Consideraciones a la luz de la Jurisprudencia reciente)*”. RAP nº 157, 2002, pág. 261 y ss.

FAIRÉN GUILLÉN, VÍCTOR. “*Doctrina general del derecho procesal: (hacia una teoría y Ley procesal generales)*”. Editorial BOSCH, 1990.

FERNÁNDEZ BALLESTEROS, MIGUEL ÁNGEL; RIFÁ SOLER, JOSÉ MARÍA; VALLS GOMBAU, JOSÉ FRANCISCO. “*Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*”. Barcelona, IURGIUM/ATELIER, 2001.

FERNÁNDEZ MARTINEZ, R, “*Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo*”. Actualidad Administrativa nº 48, 1991, págs. 593 y ss.

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, *"De la Arbitrariedad de la Administración"*. 5ª Edición. CIVITAS, 2014.

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, *"La plenitud de la garantía jurisdiccional contencioso-administrativa en el contexto constitucional"*. Libro homenaje a Manuel García Pelayo, Caracas 1980. Tomo I, págs. 343 y ss.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMON, *"Los derechos históricos de los Territorios Forales"*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1985.

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, *"Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (La Ley de 1995 y las nuevas formas del contencioso francés)"*. REDA nº 91, págs. 385 y ss.

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMÓN, *"Sobre los límites constitucionales del poder discrecional"*. RAP nº 187. 2012. pág. 141 y ss.

FERNANDEZ TORRES, JUAN RAMON. *"La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (1845-1968)"*. CIVITAS, 1998.

FERNANDEZ TORRES, JUAN RAMON, "*Historia legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (1845-1968)*". IUSTEL, Madrid 2007.

FERNANDEZ TORRES, JUAN RAMON, "*Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*". CIVITAS. Madrid, 1998.

FLORES PRADA, IGNACIO, "*Determinación y función de la cuantía en el proceso contencioso-administrativo*". REDA nº 144, 2009.

GABALDON LOPEZ, JOSE, "*La Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y sus competencias*". Actualidad Administrativa nº 48,1996, págs. 1033 y ss.

GALLARDO CASTILLO, MARIA JESUS, "*Las Ordenanzas municipales y su deficiente cobertura en el Pacto Local*". REDA nº 144, 2009.

GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ, "*Rasgos generales de del proyecto de nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de competencia judicial*". La Ley, marzo de 1998, nº 4504.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNANDEZ, TOMAS RAMON. "*Curso de Derecho Administrativo*". Tomos I y II. THOMPSON-REUTERS. 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *“Sobre la situación de la justicia administrativa y sobre su reforma (réquiem por un proyecto de ley)”*. Otrosí, Diciembre 1995, Colegio de Abogados de Madrid.

GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“La formación y desarrollo en Europa de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y definitiva”*. RAP nº 179. 2009.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *“Sobre la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa (una réplica)”*. Otrosí, Junio 1996, Colegio de Abogados de Madrid.

GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“La democracia y el lugar de la Ley.”* REDA. nº 92. Madrid, 1996.

GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado”*. REDA nº 89. Enero-Marzo, 1996.

GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“Contencioso-Administrativo objetivo y Contencioso-Administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión comparatista”*. RAP nº 152. págs. 93 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO. *“Las transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. Un cambio de paradigma”*. THOMPSON-CIVITAS, Madrid, 2007.

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“Lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”*. RAP. nº 38, 1962.

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“Hacia una nueva justicia administrativa”*. CIVITAS, Madrid, 1988.

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“Democracia, Jueces y control de la Administración”*. CIVITAS, 2009. 6ª edición.

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO, *“Aún sobre la reforma de la justicia administrativa y el modelo constitucional”*. REDA nº 93, pág. 67 y ss.

GARRIDO FALLA, FERNANDO; PALOMAR OLMEDA, ALBERTO; LOSADA GONZALEZ, HERMINIO. *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Volumen II. 13ª edición. TECNOS. 2012.

GARRIDO FALLA, FERNANDO *“La evolución del recurso contencioso-administrativo en España”*. RAP, nº55, pág. 65 y ss.

GIANNINI, MASSIMO SEVERO, “*La giustizia amministrativa*”. Roma, Jandi Sapi, 1969.

GIANNINI, MASSIMO SEVERO, “*Discorso generale sulla giustizia amministrativa*”. *Rivista di diritto processuale*, 1963, páginas 522 y siguientes, y 1964, páginas 12 y siguientes y 217 y siguientes.

GIMENO SENDRA, VICENTE (director). “*Diccionario de Derecho Procesal Civil*”. Madrid, IUSTEL, 2007.

GIMENO SENDRA, VICENTE; MORENO CATENA, VÍCTOR; GARBERÍ LLOBREGAT, JOSE; GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, NICOLAS. “*Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*”. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid 1999.

GIMENO SENDRA, VICENTE; MORENO CATENA, VÍCTOR; SALA SÁNCHEZ, PASCUAL. “*Derecho procesal administrativo*”. Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001.

GOHIN, OLIVIER, “*Contentieux administratif*”. Paris, LITEC, 3ª edición, 2002.

GONZALEZ ALONSO, AUGUSTO, *“La competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación a los actos de la Administración periférica e Institucional del Estado de las CC.AA. a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”*. REDA nº 152, 2011. págs. 911 y ss.

GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, ROBERTO, *“El control de por el Tribunal Constitucional de las Normas Forales”*, REDA nº167, pág. 127 y ss.

GONZALEZ PEREZ, JESUS, *“Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa”*, 7ª ed. Tres Tomos CIVITAS, Madrid 2013.

GONZALEZ PEREZ, JESUS, *“Manual de Derecho Procesal Administrativo”*. 3ª Edición CIVITAS, 2001.

GONZALEZ PEREZ, JESUS, *“Evolución de legislación contencioso-administrativa”*. RAP 150. 1999, pág. 209.

GONZALEZ PEREZ, JESUS, *“Derecho Procesal Administrativo”*. 2ª edición. Instituto de Estudios Políticos.1964.

GONZALEZ PEREZ, JESUS, *“Evolución de la legislación contencioso-administrativa”*. RAP nº 150, 1999.

GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, SANTIAGO. *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Tomo III, volúmenes I y II. 2ª Edición, THOMPSON-ARANZADI. 2012.

GUASP, JAIME, *“Derecho Procesal Civil”*, 7ª edición. CIVITAS, 2005.

HERRERO DE MIÑÓN, MIGUEL, *“Idea de los Derechos Históricos”*. ESPASA CALPE, Madrid 1991, pág. 90 y ss.

HUERTA GARICANO, INES, *“La competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en la LJC-A”*. AA.VV. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid 2000.pag 123 y ss.

IRURZUN, FRANCISCO, *“Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998”*. ARANZADI, 1998.

“La jurisdicción contencioso-administrativa”. AA.VV. El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo. Dirigidos por Francisco Sosa Wagner. TIRANT LO BLANCH. 2000.

“La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil”. AA.VV. Dirigida por Valentín Cortes Domínguez y Víctor Moreno Catena. TECNOS. 2004.

“La reforma del Proceso contencioso-administrativo”, AA.VV. nº especial XV de la Revista del Poder Judicial. Madrid 1990.

LAGASABASTER HERRARTE, IÑAQUI, *“Las Normas Forales: su naturaleza jurídica”*, en AA.VV. Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco. Instituto Vasco de Administración Pública.” Oñati, 1994, pág. 199 y ss.

LAZA Y LAZA, ROSARIO, *“La reforma de la Jurisdicción Contencioso –Administrativa “*. RAP nº 141, pág. 285 y ss.

LAZARO ALBA, EDUARDO, COELLO MARTIN, CARLOS; SARMIENTO LARRAURI, JOSE IGNACIO, GONZALEZ BOTIJA, FERNANDO, *“Acceso a la función pública y provisión de puestos de trabajo y ejecución de sentencias (observaciones sobre propuestas de ejecución de sentencias en materia de funcionarios)”*. REDA nº 133, 2007.

LEGUINA VILLA, JESÚS, SÁNCHEZ MORÓN, MAIGUEL y ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS *“¿Parón en la reforma de la justicia administrativa?”* Otrosí Marzo-Abril 10996, Colegio de Abogados de Madrid.

LESMES SERRANO, CARLOS, *“Derecho orgánico judicial contencioso-administrativo”*. AA.VV. Diagnóstico de la jurisdicción contencioso-administrativo. Perspectivas de futuro. Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid, 2006, pág. 34 y ss.

LOJENDIO E IRURE, I.M., *“La disposición Adicional Primera de la Constitución española”*, Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 1988.

LONG, MARCEAU; WEIL, PROSPER; BRAIBANT, GUY; DELVOLVÉ, PIERRE; GENEVOIS, BRUNO. *“Les grands arrêts de la jurisprudence administrative”*. Paris, DALLOZ, 14ª edición, 2003.

MAGRO SERVET, VICENTE *“Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y su ámbito competencial en la nueva reforma contencioso-administrativa”*. La Ley, 4589,1998.

MAGRO SERVET, VICENTE, *“Análisis práctico de la reforma procesal civil por la Ley 13/2009, de 23 de noviembre, de la Oficina Judicial”*. Diario La Ley, nº 7348, 2010. Pág. 323 y ss.

MARTIN MARTIN, PAULINO, *“Reflexiones de un ex Juez de lo Contencioso-Administrativo con motivo del cincuentenario de la RAP”*. RAP nº 150, págs. 275 y ss.1999.

MARTÍN REBOLLO, LUIS, *“El proceso de elaboración de la Ley de lo Contencioso-Administrativo de 13 de septiembre de 1888”*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1975.

MARTIN REBOLLO, LUIS, *“Los recursos de casación y revisión en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal”*. REDA nº 67. 1992.

MARTIN REBOLLO, LUIS, *“Introducción sobre el control de la Administración”*. THOMPSON-ARANZADI. Vigésima edición. 2014, pág. 1297y ss.

MARTIN REBOLLO, LUIS, *“La Justicia administrativa ante el texto constitucional”*, REDA nº 19.

MARTIN REBOLLO, LUIS, *“Unidad de jurisdicción para la Administración Pública”*. RAP nº 49, págs. 143 y ss.

MARTINEZ MICO, JUAN GONZALO, *“La reclamación económico-administrativa y el previo recurso de reposición: vías específicas de*

impugnación de los actos tributarios: su configuración actual como presupuesto procesal". Cuadernos de Derecho Local, nº 28, 2012.

MENENDEZ SEBASTIAN, EVA MARIA, *"La cuantía en recurso contencioso-administrativo"*. ATELIER. Barcelona 2000.

MIGUEZ MACHO, L, *"Artículo 8"*, en Comentarios a de la Ley 29/1998 de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa". Coordinada por J.L. DE LA TORRE NIETO, Revista Xuridica Gallega, 1999. pág. 72 y ss.

MILIAN MASSANA, A. *"Extensión de la competencia material de los órganos jurisdiccionales radicados en Cataluña en el orden contencioso-administrativo"*. REDA, nº 27,1980.

MONTERO AROCA, JUAN; GOMEZ COLOMER, JUAN LUIS; MARTIN REDONDO, ALBETO; BARONA VILLAR, SILVIA. *"El Nuevo Proceso Civil"*. TIRANT LO BLANCH. Valencia 2002. 2ª Edición.

MOLTÓ I DARNER, JOSEP MARÍA, *"Reformas en la jurisdicción contencioso-administrativa por la Ley 13/2009"*, Revista Jurídica de Catalunya, Vol. 109, Nº 2, 2010, págs. 473-478

MOLTÓ DARNER, JOSEP MARÍA: “Competencia judicial en materia de expropiación forzosa: tercer capítulo”, Revista jurídica de Catalunya, Nº, 2004, Pág. 877-880.

MORENO CATENA, VICTOR; CORTÉS DOMÍNGUEZ, VALENTÍN, “*Introducción al derecho procesal*”. 7ª Edición. TIRANT LO BLANCH. 2013.

MORENO FERNANDEZ, JUAN IGNACIO, “*La distribución competencial en materia tributaria: el conocimiento de los recursos contra los actos de gestión tributaria estatales, autonómicos y locales*”. Cuadernos Digitales de Formación. Consejo General del Poder Judicial. 2011.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. “*Tratado de derecho administrativo y derecho público general*”. Tomo I. IUSTEL. 2011.

NIETO GARCIA, ALEJANDRO. “*Nueva ordenación de la jurisdicción contencioso-administrativa en la República Federal Alemana*”. RAP, nº 31, 1960, pág. 253 y ss.

NIETO MARTIN, FERNANDO, “*Asimetría, por entes administrativos, del reparto competencial entre Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que diseña la LJC-A de 1998*”. RAP nº158. 2002.

ORTELLS RAMOS, MANUEL. *“Derecho Procesal Civil”*. ARANZADI. 2014. 13ª Edición.

PADROS REIG, CARLOS Y MACIAS CASTAÑO, JOSE MARIA, *“Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado”*. RAP nº 194, 2014, pág. 113 y ss.

PALOMAR OLMEDA ALBERTO, *“Aspectos orgánicos y competenciales de la reforma del contencioso-administrativo”*. RAP, nº 119,1989, pág. 433 y ss.

PARADA VAZQUEZ, RAMON, *“La degeneración del modelo de Función Pública”* RAP, nº 150, 1999, pág.

PARADA VAZQUEZ, RAMON. *“Derecho Administrativo. Parte General”*. Tomo II, OPEN ediciones universitarias. Edición 20ª. 2013.

PAREDES, JAVIER. *“La organización de la Justicia en la España liberal. Los orígenes de la Carrera Judicial.”* CIVITAS-Asociación Profesional de la Magistratura. Madrid, 1991.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *“Administrar y juzgar: dos funciones constitucionalmente distintas y complementarias”*. Editorial TECNOS, 1993.

PEDRAZ PENALVA, ERNESTO, *“De la jurisdicción como competencia a la jurisdicción como órgano”*. RAP nº 79, págs. 145 y ss.

PEMAN GAVIN, JUAN MARIA, *“Sobre la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa: las novedades relativas al objeto y las partes y al objeto del proceso”*. Revista del Poder Judicial nº 54. Segundo trimestre 1999.

PEÑA MOLINA, MARCOS, *“La nueva doctrina del TS sobre la Relación de Puestos de Trabajo. Aplicación práctica en el ámbito local”*. Revista El Derecho, Julio 2014.

PERA VERDAGUER, FRANCISCO, *“Comentarios a la LJC-A”*. Editorial BOSCH. Barcelona 1998.

PEREZ LUQUE, ANTONIO, *“La Relación de Puestos de Trabajo de Las Corporaciones Locales”*, LA LEY, 2003.

PICO LORENZO, CELSA, *“Una aproximación a los Jurados de valoración autonómicos desde la perspectiva del derecho procesal y orgánico”*. RAP nº 155, 2001, pág. 149 y ss.

PRIETO-CASTRO Y FERRANDIZ LEONARDO, “*Tratado de Derecho Procesal Civil*”. ARANZADI, 1985.

Proceso civil practico. Tomo I. AA.VV., dirigido por VICENTE GIMENO SENDRA. LA LEY. 2002.

PULIDO QUECEDO, MANUEL, “*Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*”. 3ª Edición. ARANZADI. 2009.

RIVERA FRADE, MARÍA DOLORES, “*Competencia jurisdiccional de los juzgados contencioso-administrativos*”. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 20, Nº1, 2011, pág. 159 y ss.

REQUERO IBAÑEZ, JOSE LUIS, “*Las competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.*” AA.VV. Cuestiones de competencia surgidas con la LJC-A. CGPJ. Madrid 2000.

REQUERO IBAÑEZ, JOSÉ LUIS, “*La Competencia en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia I*”. Actualidad Administrativa nº14. Madrid 1999, pág. 361 y ss.

REQUERO IBAÑEZ, JOSÉ LUIS, “*La Competencia en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Juzgados. Competencia por*

razón de la materia y territorial II". Actualidad Administrativa nº14. Madrid 1999, pág. 289 y ss.

REQUERO IBAÑEZ, JOSÉ LUIS, "*La organización de la jurisdicción contencioso-administrativa en su punto de evolución*", REDA nº 66, 1990, pág. 259 y ss.

REQUERO IBAÑEZ, JOSÉ LUIS, "*La nueva organización de la jurisdicción contencioso-administrativa*" Actualidad Administrativa nº 38, pág. 233 y ss.

ROMBOLI, ROBERTO, "*El juez preconstituido por la Ley*". Editorial PALESTRA, 2005.

ROVERSI-MONACO, Fabio: "*La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*", GIUFFRÈ, Milán, 1970.

ROSSI, GIAMPAOLO, "*Juez y proceso administrativo. Una introducción*". REDA nº 154, pág. 109 y ss.

RUIZ LOPEZ MIGUEL ANGEL, "*La inadmisión del recurso de casación por competencia de los Juzgados. ¿Hacia una doble instancia contencioso-administrativa? (A propósito de la STC 119/2008, de 13 de Octubre)*". REDA nº 141, 2009.

RUIZ LÓPEZ, MIGUEL ÁNGEL, *“La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo”* R.V.A.P. núm. 96. Mayo-Agosto 2013. págs. 229 y ss.

RUIZ RISUEÑO, FRANCISCO, *“El proceso Contencioso-Administrativo”*. COLEX. 10ª edición. Madrid 2014.

SAINZ DE ROBLES, FEDERICO CARLOS, *“Las transformaciones de la función de juzgar a la Administración en los últimos 50 años”*. RAP 150.1999, pág. 515 y ss.

SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo”*. Editorial BOSCH, 2002.

SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Derecho procesal administrativo Comentarios integrales a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. Editorial BOSCH, 2013.

SALA SÁNCHEZ, PASCUAL; XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *“Practica Procesal Contencioso-Administrativa”*. TOMO I. Editorial BOSCH, 2013.

SALAMERO TEIXEDO, LAURA, *“La autorización de entrada como requisito de las inspecciones acordadas por la Comisión Nacional de la Competencia”*. REDA nº 151, 2011

SANCHEZ MORON, MIGUEL, *“Sobre la situación de la Justicia Administrativa en los albores del siglo XXI”*. RAP, nº 154, 2001.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *“Discrecionalidad administrativa y control judicial”*. Editorial TECNOS, reimpresión, 1995.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *“Siete tesis sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa”*. En la obra colectiva *“Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo”*, dirigida por JAVIER DELGADO BARRIO, Consejo General del Poder Judicial. Madrid 1994.

SANTAMARIA PASTOR, JUAN ALFONSO. *“Principios de Derecho Administrativo General”*. Tomo II. IUSTEL. 2ª Edición. 2009.

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. *“La Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Comentario”*. Madrid, IUSTEL, 2010.

SANTAMARIA PASTOR, JUAN ALFONSO; LOZANO CUTANDA, BLANCA; QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO; CASTILLO

BADAL, RAMON, *“1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo”*. LA LEY. Madrid 2014.

SEOANE CACHARRON, JESUS, *“El Secretario Judicial ante la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de Reforma de la Legislación Procesal (civil y penal) para la Implantación de la Nueva Oficina Judicial”*. Diario La Ley, nº 7561, 2001, pág. 234 y ss.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. *“El blindaje foral en su hora. Comentario a la Ley Orgánica 1/2010”* Revista Española de Derecho Constitucional. nº 90, pág. 20 y ss.

SORIANO GARCIA, José Eugenio, *“El poder, la Administración y los Jueces”*. IUSTEL. 2012.

SUAY RINCÓN, JOSÉ. *“Objeto del recurso contencioso-administrativo: en particular el caso de la inactividad administrativa”*. Justicia administrativa, Nº. 49, 2010, pág. 7 y ss.

TORNOS MAS, JOAQUIN, *“La situación actual del proceso contencioso-administrativo”*. RAP nº 122.

VIER, C.L, *“La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.”* DA nº 239, 1994, pág. 157 y ss.

VIVERO SERRANO, JUAN BAUTISTA, *“El acceso al empleo público en régimen laboral tras el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas luces y demasiadas sombras”*. REDA nº 143, 2009, pág. 419 y ss.

VON BÜLOW, OSKAR, *“La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales”*. ARA Editores. Lima 2008.

XIOL RIOS, JUAN ANTONIO y BARDAJÍ PASCUAL, YOLANDA, *“Cincuenta notas de urgencia para la aplicación de la Ley 29/1998 de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. Actualidad Aranzadi nº 373, de 14 de Enero de 1999.

XIOL RIOS, JUAN ANTONIO, *“La posición constitucional del Tribunal Supremo”*. Obra colectiva *“El Tribunal Supremo en el ordenamiento constitucional: Jornadas en conmemoración del XXV Aniversario de la Constitución de 1978*. Tribunal Supremo, Madrid 2004, CGPJ.

ZAPATA HIJAR, JUAN CARLOS, *“Tráfico. Nuevo régimen sancionador”*. LA LEY. Madrid 2011.