

# La reforma del contencioso-administrativo: su situación actual

Eduardo Hinojosa Martínez

(Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo)

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. LA SUCESIVAS REFORMAS DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO.— II. LA EXTENSIÓN DEL ORDEN CONTECIOSO-ADMINISTRATIVO. 2.1. *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.* 2.2. *La actividad administrativa sancionadora en la rama social.* 2.3. *Las pretensiones relacionadas con el estatuto del personal sanitario.* 2.4. *El personal de Correos.*— III. LA ESTRUCTURA DEL ORDEN CONTECIOSO-ADMINISTRATIVO. 3.1. *El marco constitucional.* 3.2. *El desarrollo constitucional.* 3.3. *La progresiva reforma del sistema.* 3.4. *El Tribunal Supremo...* 3.4.1. *La jurisprudencia y su carácter vinculante.* 3.4.2. *El interés casacional.* 3.5. *El Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia.* 3.5.1. *Limitaciones competenciales por razón de la materia.* Fundamento del recurso en Derecho constitucional. 3.5.2. *Las garantías procesales como materia propia de los Tribunales Superiores de Justicia.* 3.5.3. *La conexión con el Derecho autonómico. El Derecho estatal como determinante de la competencia del Tribunal Supremo.* 3.6. *La organización judicial central de lo contencioso-administrativo.* 3.7. *Los Tribunales Superiores de Justicia.* 7.1. *Su composición.* 7.2. *La Sección especial de casación.* 3.8. *Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.* 3.8.1. *La creación de los Juzgados y la generalización de su competencia.* 3.8.2. *Sus competencias tras la Ley Orgánica 19/2003.* 3.9. *Los Juzgados de Proximidad.* 3.10. *La distribución de la competencia territorial. Los fueros electivos entre Comunidades Autónomas.* 3.11. *Competencia funcional. El sistema de recursos.* 3.11.1. *El previsible futuro modelo.* 3.11.2. *La reforma del sistema de recursos en los Proyectos de Ley Orgánica en elaboración. Líneas generales.*— IV. LAS PARTES PROCESALES. 4.1. *La legitimación de sociedades de seguros.* 4.2. *El reconocimiento de la legitimación colectiva.*— V. EL PROCEDIMIENTO CONTECIOSO-ADMINISTRATIVO. 5.1. *Las multas coercitivas en el procedimiento contencioso-administrativo.* 5.2. *La Ley de Enjuiciamiento Civil y la prueba el contencioso-administrativo.* 5.3. *El ámbito del procedimiento abreviado.* 5.4. *El recurso testigo y la extensión de los efectos de las sentencias.*— VI. LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS. 6.1. *La supletoriedad general del artículo 135 LEC.* 6.2. *Aplicación de la norma en supuestos concretos.*— VII. REFLEXIÓN FINAL.— BIBLIOGRAFÍA CITADA.

## I. INTRODUCCIÓN. LAS SUCESIVAS REFORMAS DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO

Varias han sido las ocasiones en que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA) ha sido objeto de reforma, aunque sólo la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, ha introducido desde entonces modulaciones de importancia en la regulación de los Tribunales del orden contencioso-administrativo y de los instrumentos procesales que están llamados a aplicar. Además de otras particulares modificaciones, se trataba en concreto de dar respuesta al positivo resultado ofrecido por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y el procedimiento abreviado, y todo ello inserto en el más amplio proceso general de adecuación del orden jurisdiccional a las necesidades que debe satisfacer, abordándose así en ese momento la base del modelo, que, con toda probabilidad, como se verá, tenderá a adecuarse al del orden civil, con una mayor generalización de la primera y de la segunda instancia y con la instauración de mecanismos adecuados para la interpretación uniforme de las leyes por parte del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia.

La siguiente exposición abordará principalmente aquella reforma legislativa, aunque con alguna referencia al resto de las sufridas por la Ley Jurisdiccional y a la incidencia que sobre ella han podido provocar las operadas en otros sectores normativos, como la protagonizada por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, de aprobación del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

Se tratará así de ofrecer una idea aproximada del panorama legislativo que actualmente presenta el orden jurisdiccional, panorama que, finalmente, no quedaría completo sin alguna indicación sobre los Proyectos de Leyes que en este momento se tramitan ante las Cortes Generales. Se trata del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, y del Proyecto de Ley Orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal (presentados ante el Congreso de los Diputados, en diciembre de 2005), ambos con origen en los Anteproyectos aprobados ante el Consejo de Ministros del día 15 de julio de 2005, y con los que, además de otros objetivos (como los relacionados con la implantación de la denominada justicia de proximidad o la regulación de las nuevas atribuciones del Cuerpo de Secretarios Judiciales), pretende conseguirse que «...el Tribunal Supremo, como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, sea el garante de la igualdad y de la seguridad jurídica en la aplicación del ordenamiento estatal, cumpliendo su función unificadora y, de otro, que los Tribunales Superiores de Justicia sean efectivamente la culminación de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma...» (así lo señala la Exposición de Motivos del segundo Proyecto de Ley Orgánica).

Integrada claramente en aquel proceso general a que viene sometándose el orden jurisdiccional, esta otra operación legislativa incidiría sobre el vértice de la pirámide jurisdiccional y sobre aquellos instrumentos de fijación de doctrina con los que han de contar el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, aunque todo ello también con el añadido de las competencias contencioso-administrativas que pretenden atribuirse a los futuros Juzgados de Proximidad.

## II. LA EXTENSIÓN DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### 2.1. *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*

En todo este período de vigencia de la Ley 29/1998 la competencia jurisdiccional no ha dejado de ser alterada, entre otras materias en la relacionada con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Como es bien sabido, con la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ), ya sin las importantes dudas que en este sentido suscitó la Ley 30/1992, el conocimiento de los asuntos relacionados con la responsabilidad patrimonial de la Administración quedó atribuido al orden contencioso-administrativo cualquiera que resulte ser la naturaleza de la relación en la que el daño se produzca y aunque a la producción del daño contribuyan sujetos privados, lo que se hizo con el pretendido mejor conocimiento de la Administración y de las tareas que desarrolla, que se supone a aquellos órganos judiciales (E. Gamero Casado, 1997; 79-).

Más adelante el Legislador ha incidido en la resolución de algunos de los supuestos que aún planteaban ciertas dudas tras la Ley Orgánica 6/1998, haciéndolo ante todo para aclarar la atribución al contencioso-administrativo del conocimiento de los litigios relacionados con daños causados por entidades concertadas con el sistema sanitario público. Lo hizo la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, al introducir en ésta una nueva disposición adicional 12.<sup>a</sup>, según la cual «...la responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicos, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa prevista en esta Ley, correspondiendo su revisión jurisdiccional al orden contencioso-administrativo en todo caso...», disposición que la Sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo (constituida en Sala General) de 29 de octubre de 2001 (casación 4386/2000) se apresuró a declarar aplicable a los daños causados por prestaciones sanitarias realizadas en virtud de la asistencia proporcionada por Mutuas Patronales.

Otra de las cuestiones no resueltas con la reforma de 1998 se refería a la intervención en el proceso contencioso-administrativo de las entidades aseguradoras de la responsabilidad de la Administración, supuesto que la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo, a través del conocido Auto de 17 de diciembre de 2001 (conflicto de competencia 41/2001), terminó atribuyendo al orden civil por entender que en tales casos la acción de indemnización no se acompañaba de otra de la misma naturaleza, derivada de la intervención de un tercero en la producción del daño, sino que se unía a la extraída del contrato de seguro en virtud de lo establecido por el artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, que reconoce al perjudicado o sus herederos acción directa contra el asegurador para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar y que, por tanto, no quedaba incluida en los términos de la nueva redacción del artículo 9.4 LOPJ, dada por la Ley Orgánica 6/1998.

A pesar de todo, la Ley Orgánica 19/2003 (de acuerdo con la enmienda número 681 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado), introdujo un nuevo apartado en el artículo 9.4 LOPJ según el cual «...igualmente conocerá (ese orden jurisdiccional) de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva...», texto este al que el Informe de la Ponencia del Senado añadió el inciso final con el que fue aprobado finalmente, según el cual «...también será competente este orden jurisdiccional si las demandas de responsabilidad patrimonial se dirigen, además, contra las personas o entidades públicas o privadas indirectamente responsables de aquéllas...».

Como se verá más adelante, algún problema plantearía aún la intervención de estas aseguradoras en el proceso contencioso-administrativo.

## *2.2. La actividad administrativa sancionadora en la rama social*

Desde la aprobación de la Ley 29/1998 la delimitación de la competencia del orden contencioso-administrativo respecto del social, se ha visto sujeta a importantes dudas interpretativas, encontrándose hoy en una verdadera situación de interinidad legislativa, pendiente y necesitada de una más concreta definición y, por descontado, de la aportación de elementos de juicio adecuados que permitan la adopción con el mayor acierto de cualquier decisión al respecto del Legislador, de cuya carencia dio fe el intento de reforma protagonizado por la Ley 29/1998, dejado en vía muerta por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, dirigido básicamente a la atribución al orden social de los recursos frente a sanciones administrativas en materia laboral.

Desde un punto de vista jurídico-positivo el origen de la cuestión se encuentra en las amplias previsiones del originario artículo 9 LOPJ, que en su apartado 4.º atribuyó a los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo el conocimiento de las pretensiones deducidas en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo y con las disposiciones reglamentarias, y que en su apartado 3.º asignó a los del orden

social las pretensiones promovidas dentro de la rama social del Derecho, tanto en conflictos individuales como colectivos, así como las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral.

La redacción originaria del artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, precisó tales determinaciones excluyendo del conocimiento del orden social la tutela de los derechos de libertad sindical y del derecho de huelga relativa a los funcionarios públicos, la impugnación de resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de gestión recaudatoria y, finalmente, las pretensiones que versaran sobre la impugnación de los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo en materia laboral, lo que, en definitiva, no hacía sino confirmar las reglas generales del artículo 9 LOPJ, de atribución al contencioso-administrativo de los procesos relacionados con aquellas últimas pretensiones y al social de las promovidas dentro de esta rama del Derecho.

La más llamativa incidencia sobre la delimitación competencial entre órdenes habría de producirse con la disposición adicional 5.<sup>a</sup> de la Ley 29/1998, que precisó la referencia a las actuaciones recaudatorias de la Seguridad Social, como propias del orden contencioso-administrativo, extendiéndolas a las actas de liquidación y de infracción de la Seguridad Social, asignando además al orden social las pretensiones relacionadas con resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones por todo tipo de infracciones de orden social y a la regulación de empleo y traslados colectivos, previsiones cuya entrada en vigor se pospuso, no obstante, en la disposición adicional 3.<sup>a</sup>, al año posterior al inicio de la vigencia del resto de la ley. La introducción de esta disposición se debió a una enmienda (la número 254) del Grupo Parlamentario de Convergencia y Unión en el Congreso, justificada en la inserción de tales materias en la rama social del Derecho y en la necesidad de paliar la acumulación de tareas del contencioso-administrativo.

En último extremo, la Ley 50/1998 modificó en aquel punto la Ley 29/1998, sometiendo su efectividad a la reforma futura de la Ley de Procedimiento Laboral, que habría de instarse por el Gobierno mediante la remisión a las Cortes de un proyecto de ley en el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de aquélla, lo que no ha tenido lugar.

Es por supuesto conveniente, si no obligado, atribuir a cada orden jurisdiccional el conocimiento sobre las materias de su respectivo ramo. El reparto competencial debe llevarse a cabo en virtud de aquellos criterios sustantivos o materiales que conecten las atribuciones de cada orden con su materia propia, debiendo descartarse a estos efectos la consideración, al menos de manera determinante, de la carga de trabajo de los respectivos órganos jurisdiccionales, circunstancia que ha de ser abordada mediante otros mecanismos, como el del aumento o disminución de la planta o los dirigidos a reducir la litigiosidad. Así debe hacerse también cuando la tarea se complica con la concurrencia sobre determinados objetos de elementos materiales propios de dos o más

órdenes jurisdiccionales, supuestos en los que la competencia debe distribuirse en función de la intensidad con la que esa convergencia se produce.

La aplicación de todo ello al ejercicio de potestades sancionadoras, cualesquiera que resulte ser el sector material sobre el que recaigan, inclinaría sin duda la decisión a favor del contencioso-administrativo, como revela el hecho de tratarse de una de las potestades administrativas de mayor trascendencia, inmersas hoy día en un importante proceso de sustantivación del sector normativo que las reconoce, es decir, del Derecho Administrativo Sancionador (en este sentido, entre otros, A. Nieto García, 1994; 183-), ya conformado por un bien extenso y desarrollado cuerpo de normas y principios.

Por ello, el conocimiento de la materia laboral por los Tribunales de lo social no parece razón suficiente para atribuir a tales órganos jurisdiccionales la competencia para conocer de las sanciones administrativas recaídas en relación con aquella materia, siendo por ello deseable que la reforma con la que en este punto amenazó la Ley 29/1998 no se lleve a efecto finalmente, lo que, de todas formas, tampoco impediría el ensayo para tales supuestos de mecanismos como la prejudicialidad devolutiva, que (al igual que sucede en el orden penal de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) sometiera la decisión sancionadora al pronunciamiento judicial social sobre las cuestiones sustantivas.

### *2.3. Las pretensiones relacionadas con el estatuto del personal sanitario*

Importantes novedades presenta en la actualidad la distribución de la competencia jurisdiccional en lo que respecta al enjuiciamiento de las pretensiones relacionadas con el estatuto del personal sanitario, de las que hasta hace bien poco y, por regla, venían conociendo los Jueces y Tribunales de lo social de acuerdo con lo establecido por el artículo 45.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, que fue dejado vigente, según su disposición derogatoria, por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, de acuerdo también con la disposición transitoria cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública.

Con todo, de esta atribución del orden social se dejaban a salvo las actuaciones administrativas relacionadas con procedimientos de acceso a aquellos ámbitos funcionariales. Se trataba en definitiva de dar aplicación a la tesis de los actos separables, asumida en principio como fórmula de deslinde competencial en materia de contratación administrativa, con reflejo en el vigente artículo 2.b) de la Ley 29/1998, y que ya en materia de selección del personal laboral se había mostrado en alguna norma, como el artículo 32 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, que al referirse a la relación de empleo laboral estableció que su contenido y efectos «..estarán regulados por el Derecho Laboral y los actos preparatorios a su constitución, sin perjuicio de las normas eventualmente fijadas

al respecto en el ordenamiento laboral, por el Derecho Administrativo.» (en parecidos términos se expresó posteriormente el artículo 7.2 de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, por la que se regula la función pública de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria).

En general, para la selección del personal sometido a la competencia del orden social, la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, con fundamento en la inexistencia de dicha relación en sus estadios previos o preparatorios, terminó acogiendo esta postura, que puede verse, entre otras, en las Sentencias de 28 de marzo de 1990, 10 de noviembre de 1993 y 4 de febrero de 2000, siendo también asumida por la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo, por ejemplo, en sus Autos de 7 de julio de 1994 (conflicto 2/1994), de 20 de diciembre de 2001 (conflicto 22/2001) y de 2 de octubre (conflicto 17/2003) y 16 de diciembre de 2003 (conflicto 21/2003), distinguiendo a estos efectos entre los litigios relacionados con procesos de acceso, cuando aún no existe relación alguna, para cuyo conocimiento consideró competente al contencioso-administrativo, y aquellos otros que surgen una vez iniciada aquella relación y con ocasión de su existencia, para los que se entendieron competentes los Tribunales del orden social.

La disposición adicional 7.<sup>a</sup> de la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y Provisión de Plazas de Personal Estatutario de los Servicios de Salud, incidió de manera importante sobre esta situación al atribuir al contencioso-administrativo la competencia para conocer de la impugnación de cualesquiera convocatorias de procedimientos de selección, de provisión de plazas y de movilidad a que se refería dicha Ley, así como sus bases, la actuación de los tribunales y cuantos actos administrativos se derivaran de ellas, lo que, en definitiva, suponía ampliar aquel elenco competencial al ámbito de los procedimientos de provisión o promoción del personal estatutario, hasta ese momento atribuidos al orden social, como así tuvo ocasión de manifestar rápidamente la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo en su Auto de 20 de diciembre de 2001 (conflicto 22/2001).

El proceso culminaría con la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, de aprobación del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que según ha entendido el Auto de 20 de junio de 2005, de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo (conflicto 48/2004), al configurar para el personal estatutario de la Seguridad Social una verdadera relación funcional, habría terminado por derogar aquella previsión general contenida en el artículo 45.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, y todo ello con el consiguiente surgimiento desde entonces de la competencia del contencioso-administrativo para el conocimiento de las cuestiones relacionadas con dicho personal.

No es necesario resaltar la trascendencia que esta decisión puede tener sobre la carga de trabajo de los órganos judiciales del contencioso-administrativo y, más concretamente, de los Juzgados, a los que, de acuerdo con las vigentes reglas de reparto, corresponderán estos asuntos. Por ejemplo, según los datos del Servicio Jurídico del Servicio Andaluz de Salud (las estadísticas judiciales no

contemplan esta materia), el número de estos asuntos en Andalucía fue de 2.227 en el año 2000, 2.742 en el año 2001, 3.852 en 2003 y de 2.814 en 2004, lo que, asumiendo como probable una previsión de 2.500 asuntos anuales (despreciando el elevado número del año 2003, debido, al parecer, a la resolución de cierto conflicto colectivo), supondría para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo un incremento del 11,54 por ciento respecto de los 21.654 asuntos registrados en la Comunidad Autónoma en el año 2.004.

#### *2.4. El personal de Correos*

Alguna cuestión de importancia ha presentado últimamente la competencia jurisdiccional en lo que respecta a las pretensiones relacionadas con los derechos estatutarios del funcionariado postal, a lo que no ha sido ajena la evolución sufrida por la organización dispuesta para la dirección de esta actividad, que en la actualidad resulta ser una entidad de naturaleza privada, concretamente una sociedad estatal de las contempladas en el artículo 6.1.a) de la Ley General Presupuestaria, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre [hoy artículo 2.1.e) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre], y en la disposición adicional 12.<sup>a</sup> de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, como es la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., constituida escritura pública otorgada el 29 de junio de 2001, de conformidad con lo establecido por el artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, una vez acordado por el Consejo de Ministros en su reunión de 22 de junio de 2001.

La Sociedad Estatal sucedió a la anterior Entidad Pública Empresarial que, a su vez, en virtud de lo establecido en la disposición adicional 11.<sup>a</sup> de la citada Ley 6/1997, sustituyó al Organismo Autónomo, de carácter comercial, Correos y Telégrafos, constituido de acuerdo con el artículo 90 Ley 31/1990, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Según afirmaba la Exposición de Motivos de la Ley 14/2000, la operación organizativa imponía la regulación de algunos aspectos de la nueva entidad, entre los que destacaba «...por su excepcionalidad, atendiendo a las especialísimas circunstancias concurrentes, el relativo al personal...», que habría de ser traspasado a la Sociedad Estatal «...manteniendo sus derechos adquiridos, de acuerdo con un régimen jurídico particular que, sin perjuicio de mantener su condición de funcionarios públicos, se adapta a la especial naturaleza de la organización en la que se integran, así como a la singular excepcionalidad del proceso de transformación que ahora se acomete...», situación que, en lo que ahora importa, conllevaba la atribución a la nueva entidad del ejercicio de la generalidad de las facultades, derechos y obligaciones de naturaleza pública respecto del citado personal, salvo el acuerdo sobre la separación del servicio, que se reservaba al Ministro de Fomento, todo ello según establecía el apartado 8 del artículo 58 de la Ley 14/2000.



En tales casos, pues, las actuaciones recurridas provendrían de una entidad mercantil de capital público, lo que haría dudoso el encaje del supuesto en el ámbito subjetivo de la cláusula general del artículo 1.1 LJCA, que al definir la extensión de la competencia de este orden jurisdiccional (salvo las excepciones que como competencia de atribución contempla, entre otros, el apartado 3.º de aquel mismo precepto), requiere la existencia de una actuación sometida al Derecho Administrativo procedente de una Administración pública, en los términos previstos por los artículos 2 de la Ley 30/1992, y 1.2 LJCA.

La resolución de la duda pasaba por considerar tales actuaciones como producto del ejercicio de potestades públicas por delegación o encargo de la Administración, en los términos hoy previstos por los artículos 2.d) y 20.b) LJCA, y todo ello con el consecuente mantenimiento de la competencia de este orden jurisdiccional, tal y como ha explicado alguna resolución judicial (por ejemplo, el Auto de 13 de julio de 2004, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección 4ª, recurso 59/2004) y ha precisado la Ley Orgánica 19/2003 con la introducción de una nueva disposición adicional, la 7.ª, en la Ley 29/1998, estableciendo ahora que «...los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo también conocerán de las cuestiones que se promuevan entre la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., y los empleados de ésta que conserven la condición de funcionarios y presten servicios en la misma, en los mismos términos en que conocen las cuestiones que se plantean entre los organismos públicos y su personal funcionario, atendiendo a la naturaleza específica de esta relación...».

### III. LA ESTRUCTURA DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

#### 3.1. *El marco constitucional*

Los aspectos fundamentales del contencioso-administrativo sobre los que recientemente viene recayendo la labor reformadora del Legislador se refieren precisamente a la propia estructura interna del orden jurisdiccional, a la configuración de los órganos que lo componen para que estos puedan desarrollar correctamente las funciones que el Ordenamiento jurídico les asigna en el sector material que tienen atribuido.

Debe recordarse que para ello ha debido y debe contarse con el principio de unidad jurisdiccional, que según el artículo 117.5 CE, constituye la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales, debiendo también hacerse efectivo el artículo 123 CE, que se refiere al Tribunal Supremo como el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, y que extiende su jurisdicción a toda España. Lo mismo sucede con el artículo 152.1.2.º CE, que al regular la organización institucional de las Comunidades Autónomas se ocupa de los

Tribunales Superiores de Justicia, estableciendo que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, cada uno de ellos culminara la organización judicial en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad, exigiendo además que las sucesivas instancias procesales se agoten, en su caso, ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia. En último extremo, el entendimiento de este conjunto de previsiones constitucionales no puede separarse del contexto en el que se inserta y, más concretamente, del modelo de estructura territorial del poder que también novedosamente introdujo la Constitución Española de 1978 con la proclamación de la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículos 2 y 147 y siguientes de la Constitución).

No parece que en esta sede sea oportuno abordar el estudio del significado que estos parámetros constitucionales representan ni, en particular, las concretas consecuencias que para la organización del contencioso-administrativo conllevan, bastando afirmar que el principio de unidad del Estado (artículo 2.1 CE) es el fundamento mismo de la organización judicial y que de la aplicación de este principio y de su concreción en el de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 CE) en combinación con el resto de las previsiones constitucionales (artículos 123 y 152 CE), se ha venido extrayendo la función propia del Tribunal Supremo en el nuevo marco constitucional, constituida por la garantía de la unidad del Ordenamiento Jurídico y la efectividad de los principios de igualdad y de legalidad. Como señaló J. Delgado Barrio (En *Del modo de arreglar la justicia*, XXXVII) «...las exigencias concurrentes de los mencionados principios definen la función del Tribunal Supremo, que será la de garantizar una aplicación judicial de la ley correcta, uniforme y razonablemente previsible...». La misma opinión expresan J. M. Serrano Alberca y E. Arnaldo Alcubilla (2001; 2.069), para quienes «...al Tribunal Supremo corresponde la esencial función de fijar y unificar la interpretación judicial de todo el Ordenamiento jurídico, con el fin de garantizar su aplicación e interpretación uniforme en todo el territorio nacional...».

Por otro lado, la cláusula de Estado autonómico, que consagran los artículos 2 y 137 de la Constitución, aunque no constituya una regla directamente destinada a regular la configuración de los órganos del Poder Judicial, sí debe ser también respetada y hecha efectiva en su funcionamiento por tales órganos. Como ha significado L. López Guerra (2001; 42) «...la garantía de la protección y puesta en práctica de los principios, constitucionales y estatutarios, que rigen el Estado de las Autonomías y la correspondiente distribución competencial, se encomienda no sólo a los poderes de las Comunidades Autónomas sino a todos los poderes del Estado, y, desde luego, y entre ellos, al Poder Judicial; de manera que éste, sin ser un poder de las Comunidades Autónomas, es un poder del Estado de las Autonomías, y por ello, se encuentra vinculado a seguir y proteger los principios que lo rigen...».

En definitiva, como titulares de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117 CE) de acuerdo con el sistema de fuentes establecido y,

por lo tanto, con sometimiento pleno y exclusivo al imperio de la ley, los órganos de Poder Judicial deben también garantizar la efectividad del Estado de las Autonomías, lo que sólo es posible lograr atendiendo a sus exigencias en la misma estructuración y funcionamiento de tales órganos y, en particular, de los Tribunales Superiores de Justicia, como aquellos que, precisamente, deben culminar la organización judicial en cada Comunidad y a los que debe atribuirse la función esencial de fijación de criterios jurisprudenciales en relación con el Derecho autonómico, garantizando también así en ese ámbito la efectividad de los principios de seguridad, legalidad e igualdad.

### *3.2. El desarrollo constitucional*

El esquema constitucional expuesto recibió su primer desarrollo en los Estatutos de Autonomía y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, con la genérica previsión de los Tribunales Superiores de Justicia y con su atribución básica del recurso de casación fundado en la infracción de Derecho Civil, foral o especial propio de la Comunidad Autónoma, según el artículo 73 LOPJ, cuando lo dispusiera el correspondiente Estatuto. El artículo 5.4 de la misma Ley Orgánica asignó al Tribunal Supremo el recurso de casación basado en la infracción de normas constitucionales, lo que posteriormente el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 56/1990, consideró ajustado a la Constitución.

Se contemplaba asimismo la existencia de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, de Salas de lo Contencioso-Administrativo en los Tribunales Superiores de Justicia y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con el añadido de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En el plano funcional la Ley Orgánica preveía ya el recurso de casación (artículo 58.2), que, dada su originaria y consabida utilidad como medio de control político garantizador de la correcta aplicación de la ley por los órganos judiciales, no fue necesario en este ámbito durante la larga etapa regida por un sistema de jurisdicción administrativa (así lo explica L. Cosculluela Montaner, 1983; 1242-). Hasta entonces la intervención del Alto Tribunal se venía produciendo a través de la apelación, del recurso de revisión, entre cuyos motivos se incluía el de la posterior unificación de doctrina, y de la apelación en interés de la ley, creada por Decreto del Gobierno provisional de la República de 8 de mayo de 1931, ratificado por la Ley de 18 de agosto del mismo año. Además, la Ley Orgánica de 1985 (en aquel mismo artículo 58.2) mencionaba el recurso de revisión ante el Alto Tribunal y se refería a los recursos contra las decisiones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (artículo 74.2), cuyo conocimiento se atribuía a los Tribunales Superiores de Justicia.

La inexistencia de un procedimiento específico para la casación contencioso-administrativa, que, según el Tribunal Supremo (Auto de 22 de marzo de 1990), no podía ser suplido por la Ley de Enjuiciamiento Civil, requirió el mantenimiento transitorio del recurso de apelación, aunque con las limitacio-

nes contempladas en el artículo 58 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Planta y Demarcación Judicial, que exigía su fundamentación en Derecho estatal, como ya establecía la Ley Orgánica para la casación. La regulación procedimental precisa se introdujo finalmente con la Ley 10/1992, de 30 de abril, que reguló como tales las casaciones extraordinarias para unificación de doctrina (separándola del recurso de revisión) y en interés de la ley, regulación que mantuvo sustancialmente la Ley 29/1998, de 13 de julio, y la Orgánica 6/1998, de la misma fecha, aunque añadiendo a aquellas casaciones extraordinarias de unificación de doctrina e interés de ley sus respectivas modalidades autonómicas, a resolver en su caso por las Secciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores a que se referían los artículos 16.4 y 99.3 LJCA.

Por su parte, la previsión de la nueva apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia frente a las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, naturalmente, no pudo hacerse efectiva hasta la puesta en funcionamiento de tales órganos por virtud de aquellas mismas Leyes, con las que, igualmente, se crearon y pusieron en funcionamiento los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo como órganos desconcentrados de la Audiencia Nacional, con atribuciones iniciales básicas en materia de función pública y sancionadora, y con posible apelación de sus sentencias ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

### *3.3. La progresiva reforma del sistema*

Ahora bien, con todo ello el proceso de adecuación del orden jurisdiccional a los esquemas constitucionales más arriba descritos no se mostraba ultimado definitivamente. Así lo señalaba el texto del denominado «Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia», suscrito el 31 de mayo de 2001, que preveía la adopción de las medidas necesarias «...para lograr un funcionamiento más ágil y eficaz del Tribunal Supremo...» así como la redefinición de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia «...atendiendo a criterios de adaptación de la Justicia al Estado de las Autonomías (apartados 1 y 3 del Pacto). De igual forma, con fecha de 18 de octubre de 2002, los representantes de los ejecutivos de las respectivas Comunidades Autónomas, en el seno de la XI reunión de la Comisión de Coordinación de las que ostentan competencias en materia de Administración de Justicia, acordaron, entre otras cosas, «..impulsar, dentro del Pacto de Estado para la reforma de la Justicia, las modificaciones legislativas necesarias para adaptar el Poder Judicial al Estado de las Autonomías, mediante la redefinición de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, haciendo realidad el principio de que culminen la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, agotándose ante ellos las sucesivas instancias procesales...».

El mismo interés reflejaron las propuestas del Consejo General del Poder Judicial, publicadas junto con el Discurso del Presidente del Consejo y del

Tribunal Supremo y con las observaciones de sus diversas Salas, alguno de sus Magistrados y de diversos Tribunales Superiores de Justicia, en el volumen titulado *Del modo de arreglar la Justicia* (Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000).

Más recientemente el Congreso de los Diputados en sesión plenaria del día 28 de septiembre de 2004, aprobó (con la abstención del Partido Popular) una Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco sobre la regulación del recurso de casación, según la cual (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados número D-79, de 05/10/2004) «...El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a acometer las reformas legales que permitan que el recurso de casación ante el Tribunal Supremo se convierta en un recurso extraordinario dedicado a la unificación de doctrina».

Pues bien, la reclamada reforma tuvo su inicio con la ya referida Ley Orgánica 19/2003, dirigida básicamente al reforzamiento competencial de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y parece tener su continuación en los ya mencionados Proyectos de Leyes Orgánicas, con los que, al menos sobre el papel, pretenden establecerse las condiciones para que tanto el Tribunal Supremo como los Tribunales Superiores de Justicia puedan cumplir las funciones que les son propias, además de introducirse en la planta del orden, con dudosa finalidad, los futuros Juzgados de Proximidad.

Por lo tanto, el momento no puede ser más oportuno para observar en qué grado de evolución se encuentra este proceso o cuál será el que alcance con la reforma en elaboración, examen este que se realizará por referencia a los elementos fundamentales que en relación con los diferentes órganos del orden jurisdiccional el Legislador ha debido y deberá tener en cuenta en ese sentido.

### 3.4. *El Tribunal Supremo*

#### 3.4.1. La jurisprudencia y su carácter vinculante

Varios son los aspectos o conceptos que han sido considerados básicos para tratar de definir la función que el Tribunal Supremo debe cumplir, elementos que se referirán seguidamente y de los cuales tal vez el más debatido haya sido el relacionado con la eficacia vinculante de su jurisprudencia, a la que expresamente se refieren los artículos 493 de la Ley 1/2000, y 100.7 y 101.4 de la Ley 29/1998 respecto de las sentencias estimatorias de los recursos de casación en interés de la ley, y que un importante sector doctrinal había venido defendiendo como de alcance meramente relativo, coincidente con el valor que le asignaba ya el artículo 1.6 del Código Civil (en este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, J. E. Peces Morate, 2001; 2004-), sobre todo, atendida la necesidad de salvaguardar el sometimiento exclusivo al imperio de la ley que la Constitución (artículo 117.1) impone a Jueces y Magistrados.

La cuestión es abordada en el Proyecto de Ley Orgánica por el que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica del Poder Judicial, se reforma del recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal, que prevé la intro-

ducción de un nuevo apartado 2.º en el artículo 5.1 LOPJ, según el cual «...los Jueces y Tribunales aplicarán las leyes y reglamentos de acuerdo con la interpretación uniforme y reiterada que de los mismos haya realizado el Tribunal Supremo...», términos estos que, ciertamente, parecen más respetuosos con ese alcance relativo de la eficacia vinculante de la jurisprudencia y desde luego con la regla del sometimiento exclusivo de los Jueces al imperio de la Ley que establece el artículo 117.1 CE.

De manera coherente, el mismo Proyecto de Ley Orgánica contempla la modificación de aquel artículo 493 LEC, que para el caso de estimación del recurso en interés de la ley dejaría de mencionar aquel carácter vinculante de la decisión judicial, limitándose a indicar que la sentencia «...fijará en el fallo la jurisprudencia...», modificación que, sin embargo, se ha olvidado introducir en aquellos otros preceptos de la Ley 29/1998, lo que debería corregirse a lo largo de la tramitación del texto.

### 3.4.2. El interés casacional

Otro elemento a tener en cuenta en la constitución del Alto Tribunal es el del interés casacional, que como criterio limitativo de su competencia encuentra sus antecedentes más directos en la causa de inadmisión del recurso de amparo prevista por el artículo 50.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (tras su reforma por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio), y del recurso de casación laboral (artículo 210.2 del Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990), siendo introducido en el contencioso-administrativo, aunque bien limitadamente, por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, funcionando en los asuntos de cuantía indeterminada como causa de inadmisibilidad del recurso de casación fundado en infracción de ley o de jurisprudencia (no así en motivos formales o de infracción procesal), sometido al acuerdo unánime de la Sala y sin imposición de costas al recurrente (artículo 93.2.º.e, 4.º y 5.º LJCA).

Con origen en las propuestas emitidas por el Consejo General del Poder Judicial (Libro Blanco) y por los Magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (así lo explica J. A. Xiol Ríos, 2000-), este concepto jurídico indeterminado quedó concretado legalmente en la «...afección a un gran número de situaciones...» o en el «...suficiente contenido de generalidad...» (artículo 93.2.e, *in fine*, LJCA), obedeciendo «...en cierto modo a razones de oportunidad ligadas a la consecución de la finalidad institucional del recurso y, consiguientemente, al alcance previsible desde el punto de vista de la unificación e interpretación del Ordenamiento jurídico de la resolución que se dicte...» (J. A. Xiol Ríos, 2000-).

Por su parte, el artículo 477 la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, junto al de la cuantía y al de la materia relacionada con la protección de los derechos fundamentales, introdujo el mencionado criterio del interés casacional, criterio cuya aplicación se ha considerado limitada a aquellos asuntos en los que el procedimiento seguido se determina «por razón del objeto o de la

materia» y no en aquellos otros en los que aquella determinación se realiza en atención a la cuantía, previstos en los artículos 249.2 y 250.2 LEC (en este sentido se pronunciaron los acuerdos aprobados por los Magistrados de su Sala Primera en Junta General de 12 de diciembre de 2000, sobre adopción de criterios sobre recurribilidad, admisión y régimen transitorio en relación con los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, regulados en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, y se expresó posteriormente el Alto Tribunal en sus Autos de 3 de diciembre de 2002 y de 1 de marzo de 2005; casación 927/2004).

La concreción u objetivación que la Ley 1/2000 hizo del interés casacional se basó (artículo 477.3), en la oposición de la sentencia a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo o en la necesidad de fijación de dicha doctrina jurisprudencial, que, a su vez, se derivaba de su ausencia o de la contradicción de doctrina de Audiencias Provinciales o de la aplicación de normas que no llevaran en vigor más de cinco años. Tratándose del recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia se precisaba (artículo 477.3.2.º LEC) que la doctrina jurisprudencial a tener en cuenta (bien porque no exista o porque a ella se oponga la sentencia impugnada) sería la del Tribunal Superior sobre normas de Derecho especial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Es fácil observar pues que con el presupuesto de la contradicción jurisprudencial, la ley acude básicamente al mecanismo del recurso de unificación de doctrina, ya empleado en el orden contencioso-administrativo, primero como motivo propio del recurso de revisión regulado en el artículo 102 de la Ley reguladora de la Jurisdicción de 1956 (heredero de la revisión contemplada ya por el artículo 229 del Reglamento del Consejo Real, aprobado por Real Decreto de 30 de diciembre de 1846), y después, tras la Ley 10/1992, de 30 de abril, como casación para la unificación de doctrina. También la base 35.ª de la Ley 7/1989, de 12 de abril, preveía la introducción del recurso en el proceso laboral, lo que tuvo su reflejo en los artículos 215 y siguientes del Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990.

Por su parte, en lo que ahora importa (al margen de otras precisiones), el Proyecto de Ley Orgánica de reforma procesal en elaboración, que (a pesar de lo apuntado en el Anteproyecto inicial) mantiene el criterio de la cuantía para el acceso a la casación civil común, exigiendo al mismo tiempo el presupuesto del interés casacional, que se conceptúa en el sentido ya contemplado en la Ley 1/2000, es decir, como una manifestación más de unificación de doctrina, hasta el punto de asumir los términos empelados a tal fin por la legislación procesal contencioso-administrativa a la hora de describir la necesaria identidad de supuestos en casos de contradicción de sentencias, exigiendo así la «..contradicción entre la sentencia de segunda instancia y otra sentencia firme dictada por la misma o diferente Audiencia Provincial, porque en mérito a hechos y fundamentos sustancialmente iguales se hubiera llegado a pronunciamientos distintos...».

Finalmente, en lo que respecta al proceso contencioso-administrativo, el Proyecto de Ley Orgánica (artículo 86.3), para la casación frente a las

Sentencias de la Audiencia Nacional mantiene el concepto de interés casacional empleado en la Ley 29/1998 (artículo 93.2.e), concretado en la afectación del recurso a un gran número de situaciones, con el único añadido de la contravención por la sentencia de la doctrina del Tribunal Constitucional o la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales que cita el artículo 53.2 de la Constitución.

En fin, de todo ello debe extraerse la existencia de una más que preocupante diversidad conceptual sobre el referido criterio, que aun en el seno de los mismos productos normativos es comprendido de manera distinta, orientándose en unos casos a la habilitación de la decisión del Alto Tribunal en supuestos de trascendencia general del asunto y dirigiéndose en otros a la superación de decisiones contradictorias o de unificación de doctrina, para lo que además el ordenamiento dispone de específicos modelos casacionales.

### *3.5. El Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia*

#### *3.5.1. Limitaciones competenciales por razón de la materia.*

##### Fundamento del recurso en Derecho constitucional

En un segundo plano, la constitución del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia exige la adecuada delimitación competencial entre ambos órganos, lo que, ante todo, de acuerdo con lo que más arriba se dijo, debe partir de la inexistencia de previsión constitucional alguna que limite expresamente las atribuciones del Alto Tribunal. Ni siquiera del artículo 152 CE puede extraerse la preceptiva y obligada exclusión de ciertas materias o cuestiones de su conocimiento, que, precisamente, el precepto deja a salvo de manera expresa (SSTC 25/1981, 114/1994, 91/1998). Como órgano supremo judicial, que extiende su jurisdicción a la totalidad del territorio del Estado, ninguna materia le viene prohibida o rechazada, aunque se encuentre regulada o sometida al Derecho autonómico.

Con todo, el que no exista esa concreta previsión constitucional no significa que el Tribunal Supremo deba conocer de toda clase de materias o asuntos (como parece afirmar J. E. Peces Morate, 2001; 71-), conclusión que rechaza la misma función esencial de garantía de los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica que, de acuerdo con la Constitución, debe cumplir el Alto Tribunal y que impone la reducción, al menos cuantitativa, de los asuntos que deben llegar hasta él, aliviando así su carga de trabajo.

Pues bien, en principio, como ya se ha dicho, el fundamento del recurso de casación en la infracción de derecho constitucional, previsto por el artículo 5.4 LOPJ, no ha sido considerado contrario a la Constitución (Sentencia 56/1990). Con todo, y sin duda con la finalidad de aligerar la tarea del Alto Tribunal, el malogrado Proyecto de Ley Orgánica (apartado 1.º de su disposición derogatoria) que acompañó al de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, contemplaba también la derogación de aquel artículo, lo que, además, vendría



a completar la atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de la competencia en relación con la infracción de ley procesal y la vulneración de los derechos constitucionales con ella relacionados, que seguidamente se referirá. Además, la atribución al Tribunal Supremo del conocimiento del recurso de casación en tales casos ha desaparecido del texto de la nueva ley procesal civil, que frente a su expresa previsión en el artículo 1730 de la derogada, se refiere ahora en su artículo 478.1 a la competencia a los Tribunales Superiores de Justicia cuando el recurso se funde “..exclusivamente o junto a otros motivos, en la infracción de las normas de Derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad..”, términos estos que al no haberse modificado en aquel punto la Ley Orgánica, no pueden ser utilizados por ahora para entender suprimida la expresada competencia del Tribunal Supremo.

En el orden contencioso-administrativo, la eliminación de la exclusividad competencial del Alto Tribunal para decidir el recurso de casación fundado en la infracción de preceptos constitucionales requeriría además la modificación de los términos en los que actualmente se regula el recurso, que lo posibilitan siempre que se funde en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo, como establece el artículo 86.4 LJCA, concepto aquél en el que se integran los preceptos constitucionales.

Con todo, la marcha atrás en este punto es evidente en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma procesal en tramitación parlamentaria, en el que se mantiene básicamente el tenor del vigente artículo 5.4 LOPJ y, por lo tanto, la atribución al Tribunal Supremo de la resolución del recurso de casación fundado en la infracción de preceptos constitucionales, aunque ello, según el texto proyectado, «..en los términos que establezca la Ley...».

### 3.5.2. Las garantías procesales como materia propia de los Tribunales Superiores de Justicia

La referida finalidad reductora de tareas del Tribunal Supremo habría justificado sobre el papel la creación por la Ley 1/2000 del recurso extraordinario por infracción procesal y su atribución a los Tribunales Superiores de Justicia, suspendida, no obstante, hasta la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por lo tanto, en el orden civil la materia procesal parecía destinada a ser extraída de la competencia ordinaria del Tribunal Supremo, lo que había suscitado las dudas de algún sector por la pretendida falta de especialización al respecto de aquellos otros órganos (L. Puig i Ferriol, 2001; 317-); para otros, la medida se ajustaba en realidad al origen del recurso de casación (limitado al derecho sustantivo) y a la naturaleza de los Tribunales Superiores como órganos del Poder Judicial del Estado, que como cualesquiera otros deben poseer suficiente especialización y conocimientos en Derecho procesal, sirviendo además (según F. J. Muñoz Jiménez, 2000; 502-) al aprovechamiento de las infrautilizadas Salas de lo Civil y Penal de aquellos Tribunales.

Desde luego, en cuanto dirigida a aliviar la carga de trabajo del Tribunal Supremo, este tipo de medidas no carecía de justificación, por lo que se comprende fácilmente que la reforma en elaboración la mantenga, aunque lo haga con un importante cambio de perspectiva. En efecto, de entrada, el Proyecto de Ley Orgánica de reforma procesal prevé justamente la supresión de aquel recurso extraordinario, lo que se justifica (según la Exposición de Motivos del texto) en la necesidad de evitar la fragmentación de la casación y la inconveniente elección entre motivos de impugnación, sustantivos o procesales, a que obligaba dicho recurso. A pesar de todo, el objetivo material que se perseguía, consistente en impedir el acceso de tales materias al Tribunal Supremo, se mantendría en gran medida con la limitación de las instancias en que pueden alegarse este tipo de infracciones procesales, «..sentando el principio general de que es el juez superior en grado el que depura las infracciones que se imputan al inferior. De este modo, sólo se pueden alegar en casación las infracciones procesales originadas en la segunda instancia, no las que se hayan producido o tengan su origen en la primera instancia, que han de ser depuradas por la Sala de apelación...».

De forma completamente distinta, el acceso al Tribunal Supremo de este tipo de infracciones –procesales– no parece constituir problema en el orden contencioso-administrativo, lo que no deja de llamar la atención a la vista del importante aporte de trabajo que ello supone al Alto Tribunal (piénsese que en tales casos el origen normalmente estatal de la norma infringida abre el acceso a la casación estatal), sin que, por ello, debiera perderse la oportunidad que brinda la reforma en curso para sopesar la posibilidad de incidir sobre esta cuestión, aunque deba también advertirse que los mecanismos que el Proyecto de Ley Orgánica de reforma procesal contempla para el proceso civil no encuentran el mismo juego en la situación actual del orden contencioso-administrativo, en el que únicamente son susceptibles de casación las sentencias dictadas en única instancia, por lo que, de seguirse aquellos mecanismos, la infracción procesal siempre sería susceptible de fundar la casación ante el Tribunal Supremo.

### 3.5.3. La conexión con el Derecho autonómico. El Derecho estatal como determinante de la competencia del Tribunal Supremo

De acuerdo con las exigencias constitucionales más arriba referidas, el criterio fundamental que debe utilizarse en la distribución de tareas entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia vendría dado por la intervención en el asunto del Derecho estatal o del autonómico, sobre todo en los órdenes civil y contencioso-administrativo, elemento cuya precisión no deja de plantear problemas de importancia.

En lo que respecta al orden civil, la conexión del objeto del proceso con el Derecho autonómico (en que se basa el reparto competencial) se concreta en la fundamentación del recurso de casación en la infracción de «...normas de Derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad..» (artículos 73.1.a

LOPJ y 478.1 LEC), o la relación del litigio con «...materias de Derecho civil...» de la Comunidad Autónoma (artículos 20.1.a del Estatuto catalán, 14.1.a del vasco o 21.1.a del gallego); términos estos que, aparte de otras matizaciones, se contraponen a los de Derecho civil común y, por tanto, se refieren no a la procedencia u origen de las normas sino a su inclusión en el Derecho o la materia de Derecho propio de la Comunidad Autónoma, lo que, entre otras cosas, determina la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de la casación fundada en la infracción de normas, como las antiguas compilaciones de derecho civil foral o especial, que, naturalmente, fueron aprobadas por órganos del Estado.

De forma distinta, la solución adoptada en el contencioso-administrativo se basa en la procedencia estatal o autonómica de la norma cuya infracción se dilucida. Es verdad que los diversos estatutos de autonomía parecían acoger, como en el ámbito civil, el criterio de la materia, reservando la competencia a los órganos judiciales del territorio «...en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma...» (artículo 14.1.c del Estatuto del País Vasco, y en parecidos términos, artículo 20.1.c del catalán y 22.1.c del Estatuto de Galicia). Sin embargo, tanto la Ley de Planta y Demarcación Judicial al regular la apelación (artículo 58), como la Ley 10/1992, de 30 de abril, al introducir la casación en este orden (reformando el artículo 93.4 de la Ley jurisdiccional de 1956), sometieron la admisión del recurso a su fundamentación en la infracción de normas no emanadas de órganos de las Comunidades Autónomas, atendiendo así a la procedencia de aquéllas, como asimismo hizo la Ley 29/1998 al exigir a tales efectos la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo.

Las consecuencias de la elección de este criterio son bien evidentes al reducir de manera nada despreciable el elenco competencial de los Tribunales Superiores, respecto del resultado que proporcionaría la utilización de la conexión con la materia del pleito, introduciendo asimismo importantes disfunciones desde la perspectiva de la tarea que el Tribunal Supremo debe desarrollar, relacionada siempre con la fijación de doctrina jurisprudencial unitaria para todo el territorio del Estado, cuya necesidad, cualquiera que sea el origen de la ley que trata de aplicarse, no surge, al menos de una forma plena, cuando su ámbito no abarca aquella extensión o cuando puede considerarse inserta ya en el ordenamiento autonómico.

Esto ocurre, por ejemplo, como consecuencia de la instauración paulatina del modelo de estructura territorial del Estado, que no se produce con la eliminación inmediata y automática del ordenamiento estatal existente con anterioridad sino, bajo el denominado principio de continuidad, reconociendo a ese ordenamiento su valor y eficacia transitoria mientras no se sustituya por el propio de las Comunidades Autónomas (disposición transitoria 2.ª del Estatuto de Cataluña o disposición transitoria 1.ª del de Andalucía). El Derecho estatal preexistente se desplaza progresivamente por el de las Comunidades Autónomas (sobre este efecto puede verse la STC 132/1989, FJ 33), lo que tiene lugar de forma desigual en atención al grado de desarrollo normativo que van alcanzan-

do los diversos territorios, para los cuales, incluso, el Estado puede quedar desposeído de su competencia para modificar o derogar la norma en cuestión (así lo declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997).

Pues bien, la aplicación en estas situaciones del criterio del origen estatal o autonómico de la norma para acceder al Tribunal Supremo, que el legislador ha acogido en el orden contencioso-administrativo, conlleva el indeseable resultado de la desaparición del recurso de casación ante el Alto Tribunal en aquellas Comunidades que han desplazado el Derecho estatal y su mantenimiento en el resto, cuando, como es evidente, en esa situación no surge la necesidad de fijación de doctrina jurisprudencial común para todo el territorio del Estado, ni tan siquiera respecto de las normas estatales aún no desplazadas, cuya aplicación en las Comunidades Autónomas se producirá con carácter supletorio y, por tanto, una vez interpretadas e integradas con el Derecho propio esas Comunidades y de acuerdo con los principios que lo informan (así lo señala L. Puig i Feriol, 2001; 326-), lo que permitirá resultados interpretativos diversos para los distintos territorios.

Por otro lado, aquella doctrina jurisprudencial general tampoco parece necesaria en relación con ciertas normas estatales limitadas territorialmente, como puede ocurrir con las elaboradas para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las de declaración de Parques Nacionales, las de protección para determinados tramos de costas o los reglamentos organizativos de museos o bibliotecas estatales, entre otras, cuya invocación en el proceso contencioso-administrativo determina la automática apertura de la vía casacional ante el Tribunal Supremo, en evidente discordancia, claro está, con el objetivo de fijación de jurisprudencia unitaria para el conjunto del Estado que debe presidir la intervención del Alto Tribunal.

Como puede verse, en la determinación de la competencia del Tribunal, como dirigida esencialmente a fijar doctrina jurisprudencial para el conjunto del Estado, debe descartarse la circunstancia de la procedencia estatal de la norma, circunstancia de la que, como se ha visto, no siempre deriva aquella necesidad, resultando más adecuado a tal fin el criterio de la competencia sobre la materia propia de la norma que se supone infringida y su ámbito territorial, que únicamente deberían habilitar el acceso al Tribunal Supremo cuando dicha norma constituya manifestación del ejercicio de una competencia estatal y su eficacia supere el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Finalmente, la posible concurrencia de motivos fundados en la infracción de Derecho estatal y autonómico en el ámbito de las casaciones excepcionales, de unificación de doctrina e interés de ley, donde esa concurrencia puede producirse, plantea importantes dificultades interpretativas, que debieran resolverse de una u otra forma, aunque recordando siempre que en el proceso civil, tanto el artículo 1730 de la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil, como la disposición final 16.<sup>a</sup> de la Ley 1/2000 (de regulación transitoria del recurso extraordinario), y la propia reforma en curso (con la modificación del artículo 488 de esa Ley), tales dificultades parecen solucionarse en favor de los Tribunales Superiores de Justicia.

### 3.6. *La organización judicial central de lo contencioso-administrativo*

La integración en el orden contencioso-administrativo de la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo ha planteado importantes cuestiones de encaje y articulación competencial con el resto de la organización judicial.

Al margen ya del contraste que ofrece esta organización con unas u otras previsiones constitucionales (como el derecho al juez predeterminado por la ley -SSTC 25/1981, 199/1987 y 56/1990-, o la configuración de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos que deben culminar la organización judicial en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma –*ex* artículo 152.1 CE y SSTC 91/1998 y 133/1998–), y con independencia también de su significación o necesidad en otros órdenes jurisdiccionales, lo cierto es que su presencia en la estructura general del contencioso-administrativo ha conllevado importantes problemas de distribución competencial.

De esta problemática son reflejo las numerosas ocasiones en las que el Tribunal Supremo ha tenido que dirimir cuestiones con el resto de los órganos y las diversas modificaciones legislativas operadas sobre las normas que disciplinan su competencia, como sucedió ya con la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que además de la ya comentada suspensión de las previsiones de la Ley 29/1998 sobre la atribución al orden social de la competencia para conocer de los recursos en materia de sanciones administrativas de esa rama del Ordenamiento, añadió un sexto párrafo a la disposición adicional 4.<sup>a</sup> de aquella Ley con el fin de atribuir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos interpuestos contra los actos de la Comisión Nacional de Energía y las resoluciones del Ministro de Industria y Energía resolutorios de recursos ordinarios contra actos dictados por dicha Comisión Nacional de Energía.

En el mismo plano debe situarse la atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de los recursos dirigidos frente a las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central dictadas en materia de tributos cedidos, incorporada al texto definitivo del artículo 10.1.e) de la Ley 29/1998, en clara reacción a la desestimación por la Sentencia constitucional 91/1998 de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas frente al artículo 40.1 de Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articuló la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo, que asignó a la Audiencia Nacional la competencia para conocer de los recursos frente a las resoluciones del Ministro de Hacienda y del Tribunal Económico-Administrativo Central, y que la disposición adicional 6.<sup>a</sup> de aquella misma Ley 29/1998 modificó en el indicado sentido.

A resolver otro de aquellos problemas se dirigió la reforma operada en el artículo 9.a) por la disposición adicional 14.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. La redacción originaria del precepto atribuía a los Juzgados Centrales la competencia para conocer en primera o única instancia en las

materias de personal cuando se tratara de actos dictados por Ministros y Secretarios de Estado, salvo que afectaran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, o a las materias recogidas en el artículo 11.1.a) sobre personal militar, y puesto que, frente a lo que hacía el artículo 8.3 de la misma Ley, la norma no se refería en ningún momento al alcance que a esos efectos debía tener la intervención de los Ministros o Secretarios de Estado, el Tribunal Supremo entendió que dicha competencia habría de surgir tanto si aquella intervención se producía confirmando la decisión de órganos inferiores como rectificando tal decisión (en este sentido, por ejemplo, Sentencia de 15 de julio de 2003; cuestión de competencia 63/2002). Frente a ello, la Ley Orgánica 19/2003 excluyó de la competencia de los Juzgados Centrales aquellas materias cuando los actos de Ministros y Secretarios de Estado «..confirman en vía de recurso, fiscalización o tutela, actos dictados por órganos inferiores..», con lo que, en definitiva, la competencia de estos órganos se limita a los supuestos de intervención directa o rectificatoria de aquellos cargos.

Finalmente, la reforma de la Ley Orgánica 19/2003, asignó a los Juzgados Centrales la competencia para conocer en primera o única instancia, de los recursos contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial cuando lo reclamado no exceda de 30.050 euros, así como contra las resoluciones que acuerden la inadmisión de las peticiones de asilo político.

### *3.7. Los Tribunales Superiores de Justicia*

#### *3.7.1. Su composición*

Además de lo ya dicho sobre su delimitación respecto del Tribunal Supremo, alguna precisión requiere la situación actual que presenta la composición de los Tribunales Superiores de Justicia.

Es claro que la más importante garantía del adecuado funcionamiento del sistema, basado, entre otros pilares, en la existencia de estos Tribunales y en su constitución como garantes de la unidad de interpretación jurídica en cada Comunidad Autónoma, pasa por ofrecer la debida atención al conocimiento de su Derecho propio por parte de quienes los integran, necesidad en la que sólo parece haber reparado el artículo 330.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al regular la provisión de puestos de Magistrados en las Salas de lo Civil y Penal, que tras la reforma de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, establece que dos de cada tres de esas plazas deben cubrirse por Magistrados con especiales conocimientos en derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma.

Con todo, si se repara en ello la consideración del conocimiento de la totalidad del Derecho autonómico, no sólo del Civil foral o especial, en la provisión de puestos en los Tribunales Superiores de Justicia, viene exigida con carácter general por la Ley Orgánica, que en su artículo 110.2.h) se refiere a la

valoración como mérito preferente del conocimiento «...de la lengua y derecho propios de las Comunidades Autónomas en la provisión de plazas judiciales en el territorio de la comunidad respectiva...». La restricción de esta exigencia a la valoración del conocimiento del Derecho Civil común, foral o especial, depende en exclusiva de los artículos 111 y siguientes del Reglamento 1/1995, de la Carrera Judicial, y, desde luego, no tiene sentido en la situación de desarrollo actual de la estructura territorial del Estado, en la que todas las Comunidades Autónomas han elaborado sus propios ordenamientos en el seno del Derecho público, cuya importancia en cada caso no parece que sea inferior a la que supone la existencia de aquel derecho foral, y ello tanto por lo que se refiere a la extensión y número de normas como a la dificultad propia de la materia de tales ordenamientos. Ni que decir tiene que de esa forma se obvia un importante incentivo para los miembros de la Carrera judicial, de especialización y conocimiento de aquel importante sector del Ordenamiento global del Estado, constituyendo un evidente agravio comparativo para aquellos Jueces y Magistrados que ostentan conocimientos en Derecho público propio de las Comunidades Autónomas sin Derecho foral, que, frente a lo que ocurre con quienes los poseen en relación con ese otro sector jurídico, no cuentan con la posibilidad de ver reconocido aquel mérito profesional, agravio que, por lo demás, se extiende a los ciudadanos de aquellas Comunidades Autónomas, que no parecen ser merecedores de una mayor calidad en la Administración de la Justicia.

### 3.7.2. La Sección especial de casación

En caso de existir diversas Salas de lo Contencioso-Administrativo o varias Secciones dentro de ella, la regulada en los artículos 16.4 y 99.3 de la Ley 29/1998 (que, por cierto, incurren en reiteración innecesaria) tiene atribuida la resolución de los recursos de casación autonómicos para unificación de doctrina y en interés de la Ley, quedando compuesta por el Presidente de la Sala o por el de aquella que tenga su sede en la del Tribunal Superior de Justicia, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas o Secciones, en número no superior a dos, y por Magistrados de la Sala o Salas hasta completar un total de cinco miembros, correspondiendo a la Sala de Gobierno del Tribunal el establecimiento para cada año judicial de turnos entre los presidentes de sección y entre los Magistrados que presten servicio en las Salas.

Ahora bien, de un lado, la regulación de esta Sección en caso de Tribunales Superiores de Justicia con varias Salas de lo Contencioso-Administrativo podría considerarse necesitada de algún reflejo en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que, como es bien sabido, de acuerdo con lo establecido por el artículo 122 CE, debe determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, y cuyo artículo 72, al referirse a la posible creación de Secciones dentro de cada Sala, podría considerarse que no ampara aquella situación.

A parecida conclusión llegó la Sentencia constitucional 254/1994 en relación con la redacción que al artículo 737 de la Ley de Enjuiciamiento Civil,

ofreció la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, atribuyendo a un solo Magistrado de la Audiencia Provincial la resolución de los recursos de apelación frente a sentencias dictadas en juicios verbales. De igual forma, y esta vez a través del instrumento normativo adecuado, la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, que acompañó a la Ley 29/1998, permitió en su disposición transitoria única que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia pudieran constituirse con un solo Magistrado para conocer de los procesos que, atribuidos por la misma Ley a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, estuvieran pendientes ante dichas Salas en el momento de la entrada en vigor de la Ley.

En último extremo, y en relación con aquella Sala especial de casación, también lo entiende de esa manera el Proyecto de Ley Orgánica de reforma procesal en elaboración, que introduciría un nuevo artículo 74.*bis* en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en términos parecidos a los de aquellos de la Ley Jurisdiccional vigente.

Por otro lado, a la vista del funcionamiento ordinario que han tenido, alguna precisión más de importancia puede hacerse en relación con estas Secciones, en cuya composición debería considerarse especialmente la cercanía de sus componentes al conocimiento del Derecho de la respectiva Comunidad Autónoma, lo que podría lograrse sin más teniendo en cuenta ese mérito en la provisión general de puestos en la propia Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo, o, si se prefiere, acogiendo al menos el criterio de antigüedad de los Magistrados en el Tribunal.

En lo que respecta concretamente a los recursos de casación para unificación de doctrina, que pueden interponerse contra sentencias del mismo Tribunal Superior, sería deseable prever expresamente que la intervención de los miembros de la Sección en la sentencia impugnada o en las de contradicción que pudieran señalarse, no supone por sí sola la concurrencia de la causa de abstención del artículo 219.11.<sup>a</sup> LOPJ, es decir, la de «...haber participado en la instrucción de la causa penal o haber resuelto el pleito o causa en anterior instancia...», cuya aplicación en la situación actual impide de hecho que en la conformación del órgano intervengan los miembros de la Sección o Secciones con atribuciones específicas sobre la materia concreta de que se trata, a quienes debe suponerse más cualificados sobre dicha materia.

### *3.8. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo*

#### *3.8.1. La creación de los Juzgados y la generalización de su competencia*

Sin necesidad de profundizar demasiado en ello, es preciso destacar el positivo balance que, en términos generales, ha supuesto la constitución y funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

A la vista de la experiencia obtenida resalta ante todo la consecución de la finalidad cuantitativa que, al menos sobre el papel, motivó la adopción de una



vez por todas de la medida legislativa, y que no era otra (según la propia Exposición de Motivos de la Ley 29/1998) que intentar paliar la saturación que padecían los Tribunales Superiores de Justicia, de los que se trasladaron a los Juzgados casi la mitad de los asuntos que hasta entonces les correspondían.

Al mismo tiempo, los datos reflejaron desde entonces un importante incremento de la litigiosidad, que en cinco años alcanzó un total del 36,56 por ciento, lo que, en realidad, no deja de ser una consecuencia positiva más del verdadero cambio cualitativo a que fue sometido el control judicial de la Administración con la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y con la asignación a tal fin del instrumento del procedimiento abreviado. Frente a una justicia administrativa desesperantemente lenta y alejada de los ciudadanos y también en gran medida de los profesionales del Derecho, la creación de aquellos órganos supuso la simple aparición como realidad de la tutela judicial de la que hasta entonces se carecía frente a amplios sectores de actuación de las Administraciones públicas. Nada debe extrañar pues ese incremento en el número de litigios, que puede encontrar remedio en otros instrumentos adecuados a tal fin, como señaladamente ocurre con las costas procesales.

Por ello, ningún reproche merece la reforma operada en este punto por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, que en el año 2004 ha supuesto un trasvase a los Juzgados de un 16,08 por ciento de los asuntos de las Salas de lo Contencioso-Administrativo.

Se consolida de esa forma la línea legislativa tendente a la generalización de la competencia de estos órganos, presupuesto este que, al modesto entender de quien suscribe, resulta imprescindible para conseguir ultimar la planta jurisdiccional y el sistema de recursos que, según se dirá algo más adelante, debe ser implantado en este orden jurisdiccional. Sólo con una primera instancia lo más generalizada posible podrá imaginarse una segunda instancia también general, que (aun no siendo constitucionalmente preceptiva) ofrezca suficientes garantías de acierto a la resolución judicial de los asuntos; además, sólo con esas dos premisas podría pensarse en una última vía casacional, dirigida esencialmente a la fijación de doctrina, residenciada ante los Tribunales Superiores de Justicia o ante el Tribunal Supremo en función del plano normativo implicado.

El único motivo de intranquilidad frente a estas reformas es que, como desgraciadamente ocurre de ordinario, no vengan acompañadas del necesario incremento de la planta judicial, máxime si esa carencia recae sobre situaciones que ya de por sí se encontraban insuficientemente atendidas con anterioridad. Lo muestra por ejemplo la situación en Andalucía, en la que (considerando el módulo de 600 asuntos/Juzgado, y con inclusión de Ceuta y Melilla), tras la reforma de 2003, sin considerar el incremento de tarea que, según se dijo, supondrá la entrada en vigor del Estatuto Marco del Personal Estatutario de la Seguridad Social, serían necesarios once nuevos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Como es evidente, si la planta judicial no se adecua a las exigencias derivadas de la nueva situación competencial, con la reforma sólo se conseguirá

trasladar a otros órganos judiciales el problema originario, que, por lo tanto, quedará irresuelto, si no agravado, sin que, en fin, la creación de los nuevos Juzgados de Proximidad, prevista en el segundo de los Proyectos de Ley Orgánica en elaboración, vaya a incidir de manera efectiva sobre esta cuestión, dada la reducida competencia prevista para estos órganos.

### 3.8.2. Sus competencias tras la Ley Orgánica 19/2003

#### 3.8.2.1. COMPETENCIA EN RELACIÓN CON ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Por sectores administrativos, el mayor aporte competencial a los Juzgados producto de la Ley Orgánica 19/2003, se ha centrado en la Administración local, ámbito este en el cual el artículo 8.1 de la Ley 29/1998 partía de una lista cerrada de asuntos, en la que podían caer los de mayor trascendencia (como los tributos locales, declaraciones de ruina o sanciones administrativas) y de la que, sin embargo, se excluían otros de ínfima entidad (como las reclamaciones de responsabilidad patrimonial o contractual de escasa cuantía, entre otras) cuya correlativa atribución a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores no tenía demasiado sentido.

La nueva redacción de la norma atribuye a los Juzgados la competencia para conocer de los recursos «...que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico...».

La Ley se refiere al «planeamiento urbanístico», lo que puede entenderse que excluye de la competencia de los Juzgados a los recursos dirigidos frente a instrumentos dotados o que participan de la naturaleza normativa de los planes. Atendida dicha naturaleza y la atribución a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los recursos contra disposiciones de carácter general provenientes de las entidades locales [artículo 10.1.b], aquella atribución relacionada con el planeamiento urbanístico parecería redundante e innecesaria (así lo ha dicho la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en su Auto de 12 de julio de 2004, al examinar un recurso interpuesto frente a un proyecto de urbanización; recurso 614/2004). Sin embargo, lo cierto es que el precepto dice lo que dice, es decir, que los recursos frente a impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de «planeamiento» urbanístico no quedan dentro de la órbita competencial de los Juzgados, sin que, por lo tanto, la existencia de esa reiteración permita desconocer tales términos, que, por lo demás, pueden ser entendidos como aclaratorios frente a cualquier pretendida discusión del carácter o naturaleza de los planes (tal vez especialmente necesarios ante la dispersión competencial autonómica sobre la materia). Además, la postura contraria asumiría un precepto asimismo reiterativo e incongruente (esta vez sin razón alguna), puesto al excluir de la competencia de los Juzgados las impugnaciones de «..cualquier clase de instrumentos de planeamiento..», estaría también refiriendo innecesaria-

riamente los planes urbanísticos. Parece por ello más acertada y segura aquella otra postura que, aunque sin demasiadas precisiones, es la que parece acoge el Tribunal Supremo, por ejemplo, en sus Autos de 15 y de 22 de diciembre de 2005 (recursos de casación 5419/2004 y 5397/2004; también en relación con proyectos de urbanización).

Quedaría así fuera de la competencia de los Juzgados el planeamiento general, es decir, los Planes Generales de Ordenación y las Normas Complementarias o Subsidiarias de Planeamiento (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 1997 –recurso de apelación 11943/1991– y de 20 de mayo y de 22 de junio de 1999 –recursos de casación 3150/1993 y 3982/1993–), y el de desarrollo, como, por ejemplo, los Estudios de Detalle (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1996 –apelación 1035/1992– y de 16 de octubre de 2002– casación 10875/1998).

Por el contrario, se incluiría en la competencia de los Juzgados los recursos frente a proyectos de urbanización (además de los Autos citados, Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 1995; apelación 1964/1991). Importantes dudas surgen en relación con los proyectos de delimitación de suelo urbano, que el artículo 3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico contemplaba como tales instrumentos de ordenación; para la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1996 (casación 7496/1991) «...el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano tiene entidad, aunque de contenido estrictamente limitado a los supuestos mencionados, para ostentar una cierta cualidad de instrumento de ordenación urbanística, en el ámbito municipal, y así está expresamente reconocido en el artículo 3.1.d) del propio Reglamento de Planeamiento Urbanístico al incluir expresamente al Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano entre los instrumentos de Planeamiento de la ordenación urbanística municipal, junto con los Planes Generales Municipales y las Normas Subsidiarias de Planeamiento, si bien su carácter esencial en relación a su finalidad radica en la simple determinación espacial concretada en límites específicos, del suelo que materialmente tiene la cualidad de urbano...»; no parece, por tanto, que este alcance meramente material pueda servir para atribuir naturaleza normativa a estos instrumentos, como, además, así declaró expresamente el Alto Tribunal en su Sentencia de 5 de junio de 1990.

Tampoco los catálogos urbanísticos, al menos tal y como los contempla el artículo 86 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, tienen naturaleza normativa, asumiendo un carácter meramente complementario de los planes en cuanto limitados a relacionar los bienes concretos que deban ser objeto de conservación o mejora de acuerdo con las determinaciones del planeamiento (así lo dijo, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1988). Lo mismo puede decirse del convenio urbanístico, incluido el denominado «de planeamiento», que tiene por objeto la preparación de la modificación del planeamiento en vigor, pero que «...como tal simple convenio no integra la figura de una disposición de carácter general, de la que, por el contrario, si participa la naturaleza de la normativa del planeamiento derivado de ese Convenio...» (Sentencia de 3 de febrero de 2003; casación 6134/1999).

De todas formas, en la situación actual, en que la determinación de las diversas figuras de planeamiento es cuestión plenamente reconocida como de competencia exclusiva autonómica (entre otras, STC 164/2001) y sobre la que, por tanto, las Comunidades Autónomas pueden introducir cualesquiera peculiaridades, habrá que estar a la regulación particular de cada instrumento para determinar si realmente encierra o no una verdadera norma, lo que exigirá acudir a los criterios generales que permiten llevar a cabo dicha determinación y a los particulares que en este ámbito urbanístico han venido guiando la resolución de la cuestión, debiendo tenerse presente que dicha operación no se identifica con la que se refiere a la impugnación indirecta de unas u otras actuaciones administrativas, posibilidad esta que si bien viene admitiéndose como regla cuando se trata de productos reglamentarios, se extiende también, en virtud de otras razones, conectadas esencialmente con la necesidad de hacer real la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses en presencia, a otros instrumentos o actuaciones de alcance general que no participan de dicha naturaleza reglamentaria (como sucede, por ejemplo, con los acuerdos de suspensión de otorgamiento de licencias; Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1991; apelación 2221/1989), los cuales, a pesar de todo, habrán de quedar bajo la órbita competencial de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

### 3.8.2.2. RECURSOS FRENTE A ACTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En lo que respecta a las actuaciones de la Administración autonómica la modificación del artículo 8.2.º de la Ley Jurisdiccional ha mantenido como propia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la materia de personal, salvo las cuestiones relativas al nacimiento o extinción de la relación de servicios de funcionarios de carrera.

En principio, en este sector administrativo el elenco competencial se aparece ampliado en materia sancionadora, en la que se conserva el límite de cuantía de la redacción originaria de la Ley (concretado en 60.000 euros) pero eliminándose el de la materia a que se sujetaba. Con ello, de entrada, se hace desaparecer la problemática interpretación a que había dado lugar la profusa enumeración de materias que el originario precepto contenía, incluyendo sin razón aparente unas u otras, y haciéndolo además por referencia a categorías en gran medida abandonadas ya entonces, como ocurría con las de actividades molestas e insalubres, o bajo términos de más que compleja interpretación, como sucedió particularmente con los seguridad vial, que el Tribunal Supremo debió deslindar respecto del de transportes terrestres (por ejemplo, en Sentencia de 30 de mayo de 2001; cuestión de competencia 684/2000).

La competencia de los Juzgados se aparece también ampliada con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial cuya cuantía no exceda de 30.050 euros, materia esta que al quedar normalmente atribuida a los órganos centrales de las Comunidades Autónomas (de acuerdo con la tradicional regla de la Administración central, que la asignaba a los Ministros; artículo 40.3 de

la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957), no tenía acceso a los Juzgados a través del apartado 3.º del mismo artículo 8 de la Ley 29/1998, ello salvo en el importante ámbito de la responsabilidad sanitaria, en el que la decisión administrativa podía quedar atribuida al organismo gestor del servicio autonómico de salud y, por tanto, de una entidad de competencia territorial inferior a la estatal (esto ocurre, por ejemplo, en los casos de Andalucía –artículo 69 de la Ley 2/1998, de 15 de junio– o Cataluña –artículo 60.2 de la Ley 15/1990, de 9 de julio, modificado por la Ley 11/1995, de 29 de septiembre–).

Es justamente esta circunstancia la que determina que aquella pretendida ampliación de la competencia de los Juzgados pudiera no haber sido plenamente conseguida con la reforma. En efecto, la extensión de las materias a que se refiere el artículo 8.2.º de la Ley 29/1998 a la reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración inferior a aquella cuantía, conlleva la correlativa reducción del ámbito de aplicación del apartado 3.º del mismo artículo, ello al menos según la interpretación que de dicho precepto ha venido haciendo el Tribunal Supremo, que frente a lo que parecía derivarse de la redacción originaria de la norma, no entendió que el contenido de aquel apartado 2.º (actos de la Administración autonómica) pudiera ser incrementado con el del apartado 3.º (actos procedentes de la Administración territorialmente desconcentrada), considerando por el contrario que en las materias de aquel apartado 2.º la competencia de los Juzgados habría de someterse también a los límites que la norma contemplaba. En definitiva, según todo ello, tratándose de supuestos incluidos en el apartado 2.º, y excluidos de la competencia de los Juzgados por virtud de lo establecido en ese mismo apartado, la competencia de tales órganos no podría surgir, de acuerdo con el apartado 3.º, cuando la actuación proviniera de órganos administrativos territorialmente desconcentrados. Una muestra de esta tesis puede verse en la Sentencia de 8 de noviembre de 2001 (cuestión de competencia 1471/2000).

Según todo ello, la inclusión de la materia de responsabilidad patrimonial en el artículo 8.2.º de la Ley 29/1998, conllevará su correlativa salida del apartado 3.º del precepto y la consiguiente distribución de la competencia en atención exclusiva al criterio de la cuantía, correspondiendo ahora a los Juzgados cuando dicha cuantía no supere la cantidad de 30.050 euros, y a las Salas en caso contrario, y ello ya sin posibilidad de diferenciar en relación al tipo de órgano o entidad del que procede la actuación impugnada.

Como puede verse, si lo que se pretendía era incrementar en esa materia la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, no parece que haya sido ése, al menos de una forma plena, el resultado alcanzado.

### 3.8.2.3. RECURSOS FRENTE A ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

En lo que respecta a la Administración estatal la reforma de la Ley Orgánica 19/2003 en relación con la competencia de los Juzgados de lo

Contencioso-Administrativo se ha concretado principalmente en el trasvase a estos órganos de la materia de extranjería, que el Tribunal Supremo terminó considerando integrada en la competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en atención a la indeterminación de su cuantía (Auto de 20 de octubre de 2000; recurso de queja 3177/1999). La medida no puede calificarse sino como la más adecuada a la situación de perentoriedad que normalmente presentan los intereses afectados en estos litigios, cuya tutela efectiva requiere la intervención de mecanismos procesales ágiles, que sólo difícilmente pueden ser aportados por la organización colegiada de las Salas y que, como se verá, se completaron en la reforma con la asignación del procedimiento abreviado para estos casos.

#### 3.8.2.4. AUTORIZACIONES DE MEDIDAS SANITARIAS Y DE ENTRADA DOMICILIARIA

Las atribuciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo han sido también modificadas en lo relativo a la autorización o ratificación judicial de las medidas sanitarias que impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental, atribuida a tales órganos con la reforma del artículo 8.5 de la Ley por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (disposición final 14.<sup>a</sup>), materia esta que, ciertamente, no puede cuestionarse que forme parte del ámbito natural del orden contencioso-administrativo y que por las mismas razones anteriormente apuntadas debe corresponder a estos órganos unipersonales, aunque, como sucede con las autorizaciones de entrada domiciliaria, se encuentre necesitada aún de la correspondiente regulación procedimental, olvidada desde un primer momento por el Legislador (como ha manifestado J. L. Requero Ibáñez; 1998-).

### 9. *Los Juzgados de Proximidad*

Frente a lo que ocurría en el Anteproyecto inicialmente aprobado, el texto del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia, contempla como posibles atribuciones de los futuros Juzgados de Proximidad los recursos frente a sanciones impuestas por las Entidades locales que expresamente les atribuya la ley (artículo 97 *bis*), lo que se concreta (con la proyectada introducción de un artículo 7 *bis* en la Ley 29/1998), en los recursos frente a la imposición de multas, cualquiera que sea su materia, que no excedan de mil euros.

Al margen de la opinión general que pueda tenerse sobre su creación, en lo que respecta concretamente a la asignación a estos órganos de atribuciones propias del contencioso-administrativo, cualquier apresurado observador vendrá seguro en su inadecuación a la necesaria especialización que debe presidir la conformación personal de sus órganos. Si la reforma se ultima en tal sentido, además del Derecho Civil y Penal, y de las complejas reglas y principios que en el seno del Derecho público disciplinan del régimen local y san-

cionador, sus titulares habrán de aplicar el conjunto del ordenamiento administrativo. Podrán así inaplicar reglamentos de cualquier rango, planteando la correspondiente cuestión de ilegalidad, o pronunciarse sobre la legalidad de sanciones tributarias locales o urbanísticas, lo que requerirá el conocimiento de las respectivas materias sustantivas. Por descontado, todo ello exigirá la aplicación de las normas reguladoras del proceso contencioso-administrativo, y no sólo las propias del procedimiento abreviado sino asimismo (atendida la cuantía de las multas sobre las que habrían de conocer) las del procedimiento en primera o única instancia o las del especial de protección de los derechos fundamentales, por ejemplo.

Por otro lado, y como ya se ha indicado, la medida tampoco parece que haya de suponer remedio efectivo alguno a la situación de exceso de tareas que sufren los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

En realidad, la finalidad esencial que preside la creación de estos órganos, dirigida a remediar la mayor carga de trabajo que padecen los órganos judiciales en los grandes núcleos urbanos (así lo dice la Exposición de Motivos del Proyecto), no tiene sentido alguno en el orden contencioso-administrativo, en el que, por regla, la organización territorial no es la de partido sino la provincial y en el que, por lo tanto, no se presenta aquella específica problemática. En este caso, el exceso de tareas que pueda existir se superaría, sin más, con el aumento de la planta judicial actual. Es más, aplicando aquella medicina a un enfermo que no la necesita o para quien no resulta adecuada, sólo se conseguirán resultados indeseables, como la asignación de esa supuesta justicia de proximidad a ámbitos de litigiosidad ya cercanos a la justicia administrativa, es decir, a los de las capitales de provincia o ciudades que cuentan con Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, mientras que los más alejados quedan al margen de dicha medida; o como la asignación a estos futuros órganos del control de actos procedentes de las organizaciones administrativas locales de mayor entidad, dejando a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de los recursos frente a los emitidos por las entidades locales más pequeñas.

#### *10. La distribución de la competencia territorial. Los fueros electivos entre Comunidades Autónomas*

La fijación de los criterios de distribución territorial de la competencia no ha sido ajena a la nueva estructura territorial del Estado ni a la necesidad de hacer efectiva la función primordial de unificación de la interpretación y aplicación del Derecho propio que corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia. Particularmente, así se ha conseguido evitando el establecimiento de aquellos criterios que permitan el conocimiento de cuestiones relacionadas con el Derecho autonómico, por Tribunales de Comunidades Autónomas distintas a aquellas de las que proceden las normas de cuya aplicación se trata.

Así, aunque pudieran resultar más recomendables otros criterios (como el del lugar de la eficacia del acto), en el orden contencioso-administrativo se

acude para ello a la sede del órgano del que procede la actuación impugnada (artículo 14.1.1.<sup>a</sup> LJCA); se emplea también a tal fin el lugar de ubicación de los bienes sobre los que recae la actuación (artículo 14.1.3.<sup>a</sup>), conectados directamente con el territorio y, por lo tanto, con la Administración actuante y con el Derecho que normalmente la rige de acuerdo con la naturaleza estatutaria que asume el Derecho Administrativo. Incluso, cuando la ley ha acudido a criterios desconectados del territorio, como el domicilio de los interesados (así lo establece como facultativo el artículo 14.1.2.<sup>a</sup> LJCA para las materias de personal, propiedades especiales y sanciones), su aplicación se ha limitado al ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas con fundamento, precisamente, en la organización judicial que la Constitución impone de acuerdo con la estructura territorial del Estado y en la función que en el sistema debe corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia. Así lo terminó declarando el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de septiembre de 2000 (cuestión de competencia 62/2000), reiterándolo en las de 6 de octubre (cuestión de competencia 474/2000), 16 de noviembre (cuestión 633/2000) y 24 de noviembre de 2000 (cuestión 164/2000), o en la de 23 de noviembre de 2001 (cuestión 71/2001), entre otras muchas, quedando recogida en el Proyecto de reforma procesal en elaboración, que prevé la inclusión de la limitación en un nuevo apartado 3.º del artículo 14 de la Ley 29/1998.

## 11. *Competencia funcional. El sistema de recursos*

### 11.1. El previsible futuro modelo

La constitución de los órganos del contencioso-administrativo se completa con la competencia funcional de cada uno de ellos y, por lo tanto, con el sistema de recursos que diseña la legislación vigente, sistema que, según se dijo más arriba, ha venido construyéndose desde hace bien poco tiempo, partiéndose de una jurisdicción casi de única instancia con tendencia a su acercamiento al modelo civil, que, basado en órganos de primera instancia, apelación y casación, parece el más respetuoso con la finalidad de hacer efectiva la tutela judicial, el principio de legalidad que institucionalmente debe proporcionar y, finalmente, el cumplimiento de las funciones que corresponden tanto al Tribunal Supremo como a los Tribunales Superiores de Justicia.

Fundamentalmente, ha de tenerse en cuenta que en el plano superior las previsible futuras reformas conllevarán el aligeramiento competencial del Tribunal Supremo, al que en la situación actual no es posible realizar con eficacia su función básica de fijación de doctrina en materias de Derecho estatal. Al mismo tiempo, los Tribunales Superiores de Justicia se erigirán en órganos de unificación de doctrina sobre el Derecho propio de la Comunidad Autónoma, tarea esta que ya hoy el Tribunal Supremo no realiza (al menos de forma plena) y que habrá de ordenarse a través del correspondiente vehículo procedimental, como podría ser el recurso de casación, ya instaurado en el orden civil.



Es evidente que las vías procesales a través de las cuales actúan hoy los Tribunales Superiores no son las más idóneas para la realización de aquella tarea ni para reconducir la propia del Tribunal Supremo. Así sucede ante todo con el recurso directo, que si bien sirve para expresar la opinión del Tribunal sobre cualquier cuestión jurídica, no constituye un medio específico a tal fin, quedando condicionado por el examen de los hechos y del caso concreto, lo mismo que ocurre, aunque en menor medida, con el recurso de apelación. Todo ello manifiesta la necesidad de institucionalizar aquellos medios procesales de forma autónoma respecto del resto de los instrumentos jurídicos destinados primordialmente al enjuiciamiento de los asuntos litigiosos, lo que, concretamente, como innovaciones estructurales de la organización del orden contencioso-administrativo, requeriría generalizar la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y, al mismo tiempo, expandir también la doble instancia, en definitiva, acercar el modelo al del orden civil.

Más precisamente, ello recomendaría la inserción en la planta de órganos de apelación, de los que ahora se carece y que podrían ser aquellos que comúnmente tienen asignada esta tarea, es decir, las Audiencias Provinciales. Así lo indicó el Tribunal Supremo en su Propuesta de reforma en atención a sus funciones constitucionales, publicada junto con otras en el ya citado volumen *Del modo de arreglar la Justicia* (página 108), siendo posible pensar en la existencia de al menos una Sección de las Audiencias Provinciales con específicas atribuciones contencioso-administrativas, cuyas plazas, en garantía de la especialización del orden jurisdiccional, habrían de proveerse por el sistema del artículo 330.5 LOPJ, dando preferencia a los Magistrados especialistas de lo contencioso-administrativo y, en segundo lugar, a aquellos que acrediten la antigüedad en el orden que el precepto señala.

## 11.2. La reforma del sistema de recursos en los Proyectos de Ley Orgánica en elaboración. Líneas generales

Especial interés reviste la reforma en tramitación en lo que respecta al sistema de recursos, al incidir de manera importante sobre el vigente y, fundamentalmente, sobre su plano superior, es decir, sobre los mecanismos casacionales propios del Tribunal Supremo, que se modificarán con la finalidad de reducir el número de asuntos con acceso al Alto Tribunal, y de los Tribunales Superiores de Justicia, que se harán más adecuados a la labor que han de cumplir.

Entre los aspectos fundamentales del Proyecto de Ley Orgánica de reforma procesal destaca la diversificación del recurso de casación común, según se dirija frente a sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional o de los Tribunales Superiores de Justicia, opción legislativa que sin embargo no parece sustentarse en una razón consistente.

En efecto, según se dice en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de reforma procesal, si la Audiencia Nacional sólo conoce de actuaciones procedentes de la Administración del Estado, dicho órgano judicial sólo habrá de

aplicar e interpretar Derecho estatal, premisa esta que, carece de toda base real. Nuestro modelo territorial y judicial ni se identifica con el propio de Estados Federales ni impide que unos u otros órganos judiciales deban conocer necesariamente de uno u otro ordenamiento, siendo por el contrario lo común la aplicación con la misma ocasión de normas de una u otro procedencia, todo ello como una consecuencia más del principio de unidad jurisdiccional constitucionalmente consagrado (artículos 2 y 117.5 CE). De esa forma, cuando la Administración del Estado actúa ha de hacerlo con sujeción al Ordenamiento en su conjunto y no sólo con sometimiento al Derecho Estatal. Hace ya bastante tiempo que el Tribunal Supremo así debió declararlo frente a la pretendida consagración de parcelas normativas exentas de aplicación para la Administración del Estado, que, en efecto, como afirmó la Sentencia de 24 de octubre de 1967, debía también respetar el orden urbanístico y territorial en el ejercicio de sus atribuciones portuarias, doctrina posteriormente recogida por el Tribunal Constitucional (Sentencias 77/1984 –Puerto Autónomo de Bilbao– y 40/1998, entre otras).

No es de extrañar, pues, que la actuación administrativa estatal se vea afectada por nulidades derivadas de vulneraciones de normas autonómicas o locales que puedan incidir o afectar al ejercicio de las potestades de la Administración del Estado, lo que, en definitiva, descarta de todo punto el sustento en esa razón de la regulación separada del recurso de casación cuando se dirija contra sentencias de la Audiencia Nacional, que aunque recaigan sobre actuaciones estatales podrán incurrir en infracciones de Derecho autonómico o local.

Además, por si ello no bastara, la proyectada regulación de ambos recursos, es decir, del recurso de casación común frente a sentencias de la Audiencia Nacional y el dirigido frente a sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, es la misma, con la única diferencia de la necesaria justificación de la vulneración del derecho estatal o comunitario europeo que se impone al escrito de anuncio en el segundo supuesto (artículo 99.bis proyectado), por lo que, en definitiva, la opción técnica más correcta hubiera sido la de mantener la unidad normativa del recurso de casación, diferenciando únicamente las sentencias recurribles en uno y otro caso.

Por otro lado, el Proyecto de Ley Orgánica de reforma procesal contempla la limitación de la casación común frente a Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, a aquellas que hayan declarado nula o conforme a Derecho una disposición general emanada de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, y únicamente cuando se trate de depurar la infracción de normas estatales o comunitarias europeas. Las posibilidades de revisión del Tribunal Supremo respecto de las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia se inclinan así sobre la casación para la unificación de doctrina, que no se somete a una *summa gravaminis* de manera determinante, admitiéndose por vía de excepción que el recurso presente interés casacional.

Finalmente, el panorama de la reforma en elaboración se completa con la previsión de los recursos de apelación y casación en interés de ley frente a las

resoluciones de los Juzgados de Proximidad, regulados en los mismos términos hoy contemplados para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y de los que igualmente conocerán las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia o la del Tribunal Supremo (artículos 80 y 81.3, 100 y 101 LJCA).

#### IV. LAS PARTES PROCESALES

##### 4.1. *La legitimación de sociedades de seguros*

Como medida adicional a la ya comentada ampliación de la extensión competencial del contencioso-administrativo, la Ley Orgánica 19/2003 modificó también el artículo 21 de la Ley Jurisdiccional, estableciendo que «...se considera parte demandada (...) las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren...».

En una primera lectura de la norma podría entenderse que el Legislador ha querido imponer la llamada al proceso de las entidades de seguros. Con ello, sin embargo, se instauraría una suerte de litisconsorcio pasivo necesario, de difícil encaje en el contencioso-administrativo, en el que la pretensión debe construirse sobre la existencia de un acto administrativo. Además, debe tenerse en cuenta que la reforma del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial operada con la misma Ley Orgánica 19/2003, no hizo otra cosa que ampliar la competencia del orden jurisdiccional «...cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva...», añadiendo así a la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración la derivada del contrato de seguro suscrito; por tanto, esa posibilidad no pasa de ser una facultad del recurrente, que puede ponerla en práctica o, por el contrario, no hacerlo, limitándose a reclamar la responsabilidad frente a la Administración. Entre otras cosas, la existencia de aquella relación contractual no tiene que ser necesariamente conocida por el recurrente.

Los imperativos términos que emplea el nuevo apartado 1.c) del artículo 21 de la Ley 29/1998 no se refieren en realidad a la obligada llamada al proceso de la compañía aseguradora sino a la posición procesal que debe ocupar cuando comparezca, supuesto en el que la norma impone su actuación como demandada, sin permitir por tanto que la aseguradora pueda asumir posturas procesales contrarias a la Administración, como, por lo demás deriva de la tradicional prohibición del coadyuvante del recurrente, es decir, de posiciones adhesivas activas (en este sentido se pronuncia por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2000; casación 4111/1994), basada, entre otras consideraciones, en la reapertura de plazos impugnatorios que con ello se consagraría, al permitir que quienes se aquietaron frente al acto objeto de la pretensión puedan ser sujetos activos en su impugnación.

Por lo demás, el que la norma no obligue a llamar al proceso a las compañías aseguradoras de la Administración no quiere decir que estas entidades no

puedan comparecer en cada recurso en que se discuta la responsabilidad por ellas asegurada, comparecencia que, incluso sin haber sido demandadas en sentido estricto (es decir, sin dirigirse contra ellas la demanda), autoriza el interés que proporciona la misma relación de seguro, aunque en tales casos no puedan ser merecedoras del eventual pronunciamiento de condena que pudiera recaer.

En definitiva, de acuerdo con la estrategia procesal que estime más oportuna, será opción del recurrente accionar o no frente a la aseguradora, lo que, siempre que el estado de tramitación lo permita y teniendo en cuenta que la acción directa no se somete al limitado plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo y que, normalmente, el conocimiento de aquella relación aseguradora se obtendrá una vez iniciado el proceso, podrá llevarse a cabo mediante la «ampliación del recurso», una vez interpuesto, en relación con aquella acción, solicitándose entonces la condena de la aseguradora junto a la Administración.

#### 4.2. *El reconocimiento de la legitimación colectiva*

No parece ésta la sede oportuna para el examen detenido de la importante incidencia que, dado su carácter supletorio, la Ley 1/2000 ha producido sobre el proceso contencioso-administrativo, aunque tampoco esté de más referir alguno de los aspectos de mayor interés en que dicha incidencia ha tenido lugar, como sucede en particular con la capacidad para ser parte que hoy regula el artículo 6 de aquella Ley, reconociéndola también ahora en favor de grupos de consumidores o usuarios afectados, de acuerdo, por lo demás, con lo ya establecido por el artículo 7 LOPJ.

Con claro origen en las *class actions* americanas, se trata de admitir al grupo como ente sin personalidad al que se reconoce capacidad para litigar o, según dice J. F. Garnica Martín (2001; 264), «...como un ente que aun cuando no tenga personalidad jurídica, sí que tiene capacidad para ser parte. Podría por ello decirse que el Ordenamiento procesal atribuye al grupo una cierta personalidad...».

La Ley procesal civil (artículo 6.7) exige en este sentido que los integrantes del grupo se encuentren afectados por un hecho dañoso, requisito este que, de entrada, circunscribe aquella capacidad a la actuación del grupo como demandante. En segundo lugar, los componentes del grupo deben ser determinados o fácilmente determinables, excluyendo, por lo tanto, los supuestos de afectados difícilmente determinables, en los que sólo se admite el ejercicio colectivo de acciones a través de entidades asociativas. Además, el grupo debe quedar constituido por consumidores o usuarios, previsión que completa la legitimación que los artículos 20 y 21 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ya conferían a las asociaciones de éstos pero que también limita el concepto al ámbito de aquellos sujetos definido por el artículo 1 de dicha Ley, excluyendo en definitiva todos aquellos grupos que se constituyan por personas no destinatarias finales de bienes de consumo. De igual forma, la ley exige que el grupo se constituya con la mayoría de los afectados.

Entre otras muchas cuestiones que plantea esta novedosa regulación, sería posible preguntar por su aplicación en el proceso contencioso-administrativo, lo que, en principio, no parece que deba encontrar obstáculo, al menos en lo que hace a las previsiones que sobre la capacidad para ser parte se contienen en los artículos 6 y siguientes LEC, a los que pueden entenderse remitidos los artículos 18 LJCA y 30 de la Ley 30/1992.

La única dificultad aparecería si se piensa que con la llamada al juicio de los afectados podría incidirse sobre la ya mencionada tesis jurisprudencial mantenida en esta sede en relación con la prohibición del coadyuvante del demandante, que podría entenderse vulnerada en el caso de intervención procesal ulterior de afectados en acciones colectivas. La objeción, sin embargo, puede superarse fácilmente si se considera que la legitimación extraordinaria que las normas referidas establecen en favor del grupo o de las asociaciones o corporaciones para la defensa de los derechos e intereses de sus miembros o afectados, se extiende naturalmente al procedimiento administrativo, de modo que su intervención en él por parte de quien la ostenta, es decir, de algunos de los integrantes del grupo, en cuanto que con ella activan o ejercitan el derecho o interés ajeno, sirve también al resto de los afectados, que, consecuentemente, no tendrán ya necesidad de activar de nuevo aquellas vías administrativas.

Bajo este entendimiento podría superarse la rigurosa interpretación que para estos casos se ha ofrecido alguna vez al artículo 32.3 de la Ley 30/1992, que al exigir la acreditación de la representación por cualquier medio fidedigno se ha considerado impeditivo de la viabilidad de reclamaciones de responsabilidad administrativa por parte de grupos, según puede verse en la Sentencia 27 de octubre de 1998, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 484/1994), en la que se dió por buena la inadmisión por Comisión Nacional del Mercado de Valores de la reclamación de responsabilidad patrimonial del citado organismo formulada por una asociación en favor de un grupo de inversores, decisión que fue confirmada por el Tribunal en aplicación de aquel precepto y en la falta de acreditación de dicha representación. Con la perspectiva que hoy ofrece la Ley procesal común la capacidad de obrar administrativa vendría dada en tales casos por el artículo 30 de la Ley 30/1992, que al remitirse a las normas civiles a esos efectos habilitaría la actuación de asociaciones y grupos de afectados en los términos allí previstos; de otro lado, la representación de los interesados sería la conferida por la Ley procesal civil, lo que haría innecesaria su acreditación en forma distinta a la establecida en dicha ley.

En concreto, ningún obstáculo parecen encontrar las acciones colectivas o de grupos en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial frente a la Administración. En concreto, como dice el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, el requisito de la individualización del daño puede particularizarse «...en relación con una persona o grupo de personas...», lo que, precisamente significa que ese grupo, perfectamente individualizado e identificado, puede quedar integrado por individuos indeterminados pero más o menos determinables. De esta forma, la previsión, que ya se encontraba en el artículo 122.1 de la Ley de

Expropiación Forzosa de 1954, como correlato, tal vez, de la expropiación por grupos de bienes regulada en los artículos 59 y siguientes de la misma Ley, engarza sin demasiado esfuerzo en la tesis de las acciones de grupo o clase. Es revelador el comentario al respecto de J. A. Santamaría Pastor (1999; 478), para quien la norma administrativa «...persigue abrir la posibilidad de indemnización no sólo a los casos en que se trate de una pluralidad de personas inicialmente determinadas (p. ej., los habitantes de un piso), sino también a colectivos no excesivamente amplios a los que se produzca un perjuicio (p. ej., las empresas ubicadas en una zona determinada, a las que se impongan unas cargas que otras empresas de un mismo sector no sufran), que en relación con el resto de los ciudadanos, entrañe un «sacrificio especial», como suele decir la doctrina alemana, o una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, en forma usual en Francia...; al mismo tiempo (continuando con la cita) la norma persigue «...correlativamente, excluir la indemnización de los daños causados a colectivos amplios de personas que, por su dificultad de determinación o por su número elevado, no resulte económicamente viable; daños que, por lo mismo, deben ser considerados como cargas comunes que exige la vida social...».

Es más, en alguna ocasión el Tribunal Supremo ha echado mano del concepto de grupo, empleado entonces por el Legislador, para la fijación estadística de indemnizaciones en tales casos. De «...sabía precisión del legislador...», califica la Sentencia de 17 de octubre de 1990 (recurso 877/1988) la posibilidad de individualización por grupos, acudiendo a ella para encontrar una «...solución adecuada, no sólo justa, sino, al mismo tiempo, practica...», a la fijación de indemnizaciones derivadas de la declaración de nulidad del acuerdo de rebaja del margen comercial de las Oficinas de Farmacia, ya que, al entender del Alto Tribunal, «...la reclamación colectiva y la imputación a un grupo de personas implica la compensación mutua de los excesos y los defectos, equilibrando el resultado global, por un acuerdo tácito, pero elocuente por sí mismo, de los interesados...».

## V. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### 5.1. *Las multas coercitivas en el procedimiento contencioso-administrativo*

De las diversas reformas que recientemente ha sufrido la regulación del procedimiento contencioso-administrativo debe mencionarse ante todo la operada con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (artículo 86), que modificó los artículos 48 y 112 de la Ley 29/1998, relacionados con la imposición de multas coercitivas por demora en la remisión del expediente administrativo o en el cumplimiento de decisiones judiciales.

La reforma, realizada mediante la introducción de una enmienda de adición (la 634) del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (BOCG 4 de diciembre de 2003), se justificaba en la mejora técnica del precepto y en el

incremento de la efectividad de este tipo de medidas. Más precisamente, además de fijar en euros las cuantías de tales multas, la Ley 62/2003 sustituyó la audiencia en justicia, hasta entonces prevista para tales casos, por la posibilidad del interponer recurso de suplica contra el auto de imposición. Se trataba de someter las multas coercitivas, dirigidas a obtener el cumplimiento de lo resuelto judicialmente, al régimen de impugnación propio de las resoluciones jurisdiccionales y, en este caso, al recurso de súplica, abandonando así aquella otra vía de impugnación, que los artículos 194 y 556 LOPJ reservaban al campo de la policía y disciplina de estrados (a esta diferenciación se refiere J. A. Seijás Quintana; 2004, 438 y siguientes-).

### *5.2. La Ley de Enjuiciamiento Civil y la prueba el contencioso-administrativo*

Por razón de su alcance supletorio la Ley 1/2000 incidió también de manera importante en el plano procedimental contencioso-administrativo, haciéndolo además sin la existencia de claros criterios legislativos, simplemente, mediante la sustitución, al parecer no meditada, de la norma procesal común que daba cobertura de base al proceso contencioso-administrativo. La descoordinación con la que se produjo esta operación legislativa se evidenció de forma notoria en materia de prueba, donde la modificación de los esquemas básicos en que hasta entonces se asentaba del proceso civil dejó al recurso contencioso-administrativo sin el soporte que tradicionalmente venía utilizando en este aspecto y, en consecuencia, en una situación de manifiesta inseguridad jurídica.

Aspectos tales como la inexistencia en el nuevo proceso civil de un acuerdo judicial concreto de recibimiento de proceso a prueba, que debe seguir manteniéndose en el contencioso-administrativo, la pervivencia en este proceso de las facultades judiciales para la proposición y práctica de la prueba, o la aplicación en este sector procesal de los principios de oralidad, concentración e inmediatez, propios del nuevo régimen de la ley procesal común, o de las nuevas normas sobre la proposición y práctica de la prueba pericial, no son más que algunos de los variados aspectos problemáticos que presenta el encaje de aquella ley en los viejos esquemas del proceso contencioso-administrativo, aspectos que, dada su trascendencia, sólo pueden ser afrontados correctamente resolviéndolos en sentido más favorable al derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE) y al acceso a los medios de prueba pertinentes, y, por qué no, reclamando la intervención del Legislador para la aclaración de aquellas cuestiones y la introducción de los instrumentos procedimentales necesarios para su superación, lo que, sin embargo, no parece que vaya a tener lugar con la reforma iniciada.

### *5.3. El ámbito del procedimiento abreviado*

El favorable resultado que, según se dijo más arriba, ha supuesto la implantación en este orden del procedimiento abreviado, como instrumento propio y genuino de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, resulta incuestio-

nable. La intermediación y oralidad que introdujo, incrementan en gran medida el conocimiento directo por el Juez de la situación real de las partes y, por lo tanto, las posibilidades efectivas de control de las Administraciones públicas, contribuyendo de manera importante al aligeramiento de la carga de trabajo de la oficina judicial y, en particular, de la relacionada con la tramitación de la prueba, cuya utilización se racionaliza de manera importante ante el inmediato examen judicial al que se somete.

La experiencia no ha dejado sin respuesta al Legislador, que con la Ley Orgánica 19/2003, ha ampliado el campo de aplicación del procedimiento abreviado, sobre todo por el incremento a 13.000.000 euros del límite de cuantía inicialmente establecido en 500.000 pesetas. La reforma incluyó también bajo esta modalidad procedimental las cuestiones de personal referidas al nacimiento o extinción de relaciones funcionariales de carrera, que la redacción originaria de la norma dejaba fuera, así como los recursos en materia de extranjería y peticiones de asilo político [estas últimas atribuidas a los Juzgados Centrales, según el artículo 9.e) de la Ley].

Según los primeros resultados que han podido obtenerse tras la reforma, los asuntos tramitados por el procedimiento abreviado han pasado a ser del 70 por ciento del total, lo que, ciertamente, podría considerarse satisfactorio aunque también mejorable si se piensa en el grado de implantación que el principio de oralidad ha alcanzado en el resto de los sectores procesales (por supuesto en el penal, pero también en el social y en el propio civil desde la Ley 1/2000) y, sobre todo, si se repara en la escasa aplicación real que en la práctica se ofrece a las reglas y principios que según la nuevas normas procesales comunes deben regir la tramitación de la prueba también en el proceso en primera o única instancia, en el que, de merecer una mayor observancia, permitirían al mismo tiempo incrementar el uso de la vista para el trámite de conclusiones.

#### *5.4. El recurso testigo y la extensión de los efectos de las sentencias*

La Ley Orgánica 19/2003 ha retocado en algún importante extremo la regulación que la Ley 29/1998 contenía sobre el denominado proceso testigo y la extensión de los efectos de las sentencias.

De un lado, con la reforma del artículo 37 de la Ley Jurisdiccional el Legislador ha suprimido sobre el papel la posibilidad de opción por la continuación del procedimiento que el texto originario reservaba a las partes de los procedimientos suspendidos, limitando ahora la alternativa a la extensión de los efectos de la sentencia dictada en proceso de tramitación preferente o al desistimiento del suspendido, con la consiguiente duda sobre la posible continuación de este procedimiento, que, no obstante, ante el silencio del interesado parece que debe admitirse.

Por su parte, varias son las novedades que la Ley 19/2003 ha introducido



sobre el mecanismo de la extensión de los efectos de la sentencia regulado por el artículo 110 de la Ley 29/1998, que, en primer lugar, se libera de la fase previa administrativa, no demasiado razonable si lo que se pretendía era ofrecer una rápida solución a situaciones conflictivas masivas, máxime cuando la realidad ha demostrado que estas solicitudes nunca o casi nunca han tenido un resultado estimatorio.

En lo que respecta a la tramitación judicial, la nueva redacción del precepto elimina la remisión al trámite de los incidentes, desaparecido como tal de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, imponiendo además en todo caso la audiencia de los afectados, cuya preceptividad no parecía demasiado clara en el texto anterior.

Mayor trascendencia reviste la modificación relacionada con los supuestos en los que se excluye el funcionamiento del mecanismo, que en la norma originaria se reconducía a la existencia de cosa juzgada o de contrariedad de la doctrina determinante del fallo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo o de los Tribunales Superiores de Justicia, supuestos a los que ahora se añade el haberse dictado para el interesado «...resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo...», supuesto este que en la redacción de la norma no encontraba encaje en aquel otro de la cosa juzgada, como demostraba la eliminación del proyecto, durante su tramitación parlamentaria, de la mención expresa de la firmeza administrativa del acto como tal causa de exclusión o desestimación del incidente de extensión de efectos.

Además, a esta exclusión debe sumarse la de aquellos supuestos en los que el interesado que ni siquiera actuó ante la Administración, supuestos que el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 12 de julio de 2004 (casación 3242/2001), no ha entendido que guarden la identidad necesaria con el resuelto por la sentencia, en el que sí existiría aquella actuación administrativa previa.

De todo ello resulta que la posibilidad de extensión de efectos habrá quedado limitada a aquellos casos en que el solicitante haya suscitado las vías previas oportunas y aún no haya obtenido ni dejado firme un acto que cause estado; es decir, se tratará, básicamente, de supuestos de pendencia de actuaciones o de recursos administrativos, en los que, en definitiva, aún no se ha dictado aquel acto administrativo previo causante de estado, o aquellos otros en los que tales actos sí se han dictado pero no han sido consentidos sino que se encuentran pendientes de recurso jurisdiccional (lo que resulta acorde con la posibilidad del recurso testigo, en el que el incidente se simultanea con el recurso principal).

Finalmente, con la reforma introducida en el artículo 80 de la Ley 29/1998, la impugnación del auto resolutorio del incidente de extensión de efectos se somete a las mismas posibilidades impugnatorias que la sentencia de cuya extensión se trate, suprimiendo así la posibilidad general de recurso prevista en la redacción originaria de la norma.

## VI. LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS

### 6.1. *La supletoriedad general del artículo 135 LEC*

En este apresurado recorrido por el panorama que tras las últimas reformas presenta la regulación del proceso contencioso-administrativo no puede dejar de referirse la cuestión relacionada con la aplicación en este orden del artículo 135 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, según el cual «...cuando la presentación de un escrito esté sujeta a plazo, podrá efectuarse hasta las quince horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo, en la secretaría del tribunal o, de existir, en la oficina o servicio de registro central que se haya establecido...», precepto cuya aplicación en este ámbito no se consideró en un principio procedente por entenderse incompatible con el mecanismo de la rehabilitación de trámites caducados contemplado por el artículo 128 de la Ley 29/1998, que tras consagrar la regla de la improrrogabilidad de los plazos procesales y la caducidad del trámite que hubiera dejado de utilizarse, con conocido origen en el artículo 2 del Real Decreto-Ley de 2 de abril de 1924, establece que «...no obstante, se admitirá el escrito de proceda y producirá sus efectos legales, si se presentare dentro del día en que se notifique el auto, salvo cuando se trate de plazos para preparar o interponer recursos...».

Dispares han sido los pronunciamientos de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo sobre esta cuestión. En sentido opuesto a la aplicación en el contencioso-administrativo del precepto procesal común se pronunció en un primer momento el Auto de la Sección 1.<sup>a</sup> de la Sala, de 15 de octubre de 2001, según el cual «...los apartados 1 y 2 del artículo 135 de la Ley de Enjuiciamiento Civil son por completo ajenos, incluso por vía supletoria, a la jurisdicción contenciosa-administrativa, toda vez que el artículo 128.1 de la Ley reguladora de esta diseña un sistema de presentación de escritos, transcurridos los plazos establecidos al efecto, completo y diferente del regulado en aquella normativa...».

Por el contrario, la Sentencia de 2 de diciembre de 2002 (casación para unificación de doctrina 101/2002) consideró obligado «...aplicar en el proceso contencioso-administrativo lo dispuesto, en cuanto al cómputo de los plazos, por el artículo 135.1 de esta Ley procesal común por no existir en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa precepto alguno que establezca el cómputo de los plazos de presentación de escritos, ya que el significado del artículo 128.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es diferente por contemplar la rehabilitación del plazo una vez declarado caducado cuando el escrito que proceda se presenta dentro del día en que se notifica el auto...», considerando, en definitiva, que «...la prórroga legal del plazo hasta las quince horas del día hábil siguiente al del vencimiento es una regla para el cómputo de plazos diferente a la rehabilitación de aquellos contemplada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, por consiguiente, debe aplicarse, en defecto de norma específica, lo dispuesto en el artículo 135.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civi...».

El acogimiento de esta segunda postura, más adelante reiterado se basó en la propia estructura del artículo 128.1 de la Ley Jurisdiccional, que distinguía el supuesto de rehabilitación de plazos, para el que dicha Ley se consideraba completa, y el de la preparación o interposición de recursos, en el que se consideraba posible «...una integración del régimen establecido con el de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de forma que no se produzca en ningún caso un acortamiento del plazo, lo que sucedería de no aceptarse esa integración, pues devendría imposible la aplicación del plazo establecido en el inciso primero, por su propia especificidad, respecto de la presentación de escritos en todos aquellos supuestos en que no hay declaración de caducidad, como ocurre en los plazos para la interposición de recursos, y se produciría ese acortamiento antes aludido. Por ello, teniendo en cuenta que el plazo debe ser completo y, en consecuencia, para que eso ocurra debe comprender también el último día entero, hasta las veinticuatro horas, tal obligación no se cumpliría al cerrarse las oficinas judiciales y, en donde existen, los registros centrales a las quince horas, pues la expresión «...salvo cuando...» con que comienza el inciso segundo, no entendemos que deba interpretarse en el sentido de que quiera producir ese efecto (el acortar el plazo), sino el impedir la utilización del primero de los supuestos...».

Se concluye así en la posible «...integración del último inciso del párrafo segundo del artículo 128.1 con el artículo 135.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; precepto que, desde luego, no sería en modo alguno aplicable al supuesto del inciso primero en el que, ahí sí, se diseña un esquema completo en la Ley Jurisdiccional...».

## 6.2. *Aplicación de la norma en supuestos concretos*

Es fácil observar que este pronunciamiento se refería en realidad a la posible aplicación del artículo 135 LEC a la interposición o preparación de recursos, restando por ello la duda sobre la posible aplicación de dicha norma en el mismo caso de rehabilitación de plazos procesales contemplado por el artículo 128.1 LJCA, para el que la propia Sentencia de 2 de diciembre de 2002 parecía inclinarse hacia una conclusión contraria.

A pesar de ello, el propio Tribunal Supremo en el Auto de 30 de abril de 2003 (recurso 475/2001), ha admitido esta posibilidad, aunque sin ofrecer casi ninguna argumentación, la cual, sin embargo, puede hallarse en aquella diversa finalidad de ambas normas; una primera, la contenida en el artículo 128 LJCA, relacionada con el cómputo de los plazos procesales y más precisamente con su prorrogabilidad o improrrogabilidad y con la posibilidad de su rehabilitación, previsión que se corresponde con la incluida en el artículo 134 LEC 2000, y en la cual la norma especial diseña un régimen completo, que con la peculiaridad que subsiste en el contencioso-administrativo sobre aquella posible rehabilitación de plazos, no se encuentra necesitada de integración alguna proveniente de la ley procesal común ni, en concreto, por lo establecido en su artículo 135; por su parte, este otro precepto no se dirige a regular el

cómputo de los plazos procesales sino a establecer ciertas normas sobre presentación de escritos y, concretamente, a diseñar un mecanismo sustitutorio de la posibilidad de presentación de escritos de término en los Juzgados de Guardia, que el propio apartado 2.º de la norma suprime, mecanismo que consiste en completar el período temporal que en este sentido suministraba hasta entonces el servicio de guardia con parte del día siguiente, asumiendo como ficción legal que en tal caso el trámite quedó cumplimentado en el plazo establecido.

De esta manera, puesto que en esa particular materia, relativa a la forma de presentación de escritos o cumplimentación de trámites, la norma procesal administrativa no contiene previsión alguna, habrá de entenderse posible y obligada la aplicación de la norma procesal civil en el proceso contencioso-administrativo y, en concreto, también en aquellos supuestos en los que el plazo haya sido rehabilitado hasta la terminación «...del día en que se comuniqué el auto...» de caducidad del correspondiente trámite.

Así lo ha argumentado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de abril de 2004 (recurso de casación 2816/2002), aunque pronunciándose para el supuesto, distinto de aquel otro, del plazo de presentación del recurso contencioso-administrativo, para el que, por cierto, a pesar de no ser de naturaleza procesal, ha considerado también aplicable aquel artículo 135 LEC.

Finalmente, la Sentencia de 1 de febrero de 2005 (casación 6610/2001), ha entendido que la aplicación del repetido artículo 135.1 LEC en el proceso contencioso-administrativo, no requiere el intento la presentación del correspondiente escrito en el Juzgado de Guardia a fin de obtener la certificación a la que se refiere el artículo 41 del Reglamento 5/1995, de 7 de junio, del Consejo General del Poder Judicial, de Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales, en la redacción dada por el Acuerdo Reglamentario 3/2001, de 21 de marzo.

En definitiva, según todo ello, en este momento ha de admitirse la genérica aplicación supletoria del repetido precepto en el contencioso-administrativo y, más concretamente, en el propio supuesto de rehabilitación de trámites caducados del artículo 128 LJCA y en el de presentación del recurso contencioso-administrativo, todo ello, al menos, a la vista de los pronunciamientos con los que hasta ahora se cuenta y en aras de hacer efectivo el derecho a acceder a la Jurisdicción (ex artículo 24 CE), que en tales casos no sólo exige a los órganos judiciales la aplicación razonable y razonada de las normas reguladoras de los presupuestos procesales, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino que impone su interpretación en sentido amplio y no restrictivo, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas (entre otras muchas Sentencia del Tribunal Constitucional 125/2004).

Por cierto, que así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/2005, de 14 de marzo, al considerar contraria al artículo 24 CE, por entenderla basada en una argumentación irrazonable, la inadmisión por extemporaneidad de un recurso contencioso-administrativo presentado en la forma prevista por aquel artículo 135 LEC.

## VII. REFLEXIÓN FINAL

Como ha podido comprobarse a lo largo de las anteriores páginas, no han sido pocas a las reformas legislativas que en esta última etapa ha sufrido el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que, de entrada, ha padecido en diversas ocasiones la reordenación de su ámbito competencial, sobre todo respecto del correspondiente al social, en un proceso aún no finalizado.

Pero, fundamentalmente, la labor del Legislativo ha recaído sobre la constitución misma de los órganos que integran en orden jurisdiccional. Desde un originario punto de partida caracterizado por la puesta en funcionamiento de los nuevos Juzgados unipersonales, dotándolos de efectivos instrumentos de control de tramitación acelerada y oral, en un orden jurisdiccional tradicionalmente presidido por el principio de escritura, su colegialidad y su gran concentración territorial, alejado pues del justiciable, las más importantes reformas sufridas desde la aprobación de la Ley 29/1998, han ido sustancialmente orientadas a la intensificación de aquella primera medida orgánica, incrementando las atribuciones de los referidos Juzgados y el ámbito del instrumento básico del procedimiento abreviado, que se les confirió.

Aunque se haya iniciado por la base de la organización, observado en su conjunto, el proceso se muestra claramente dirigido al establecimiento de eficaces mecanismos de fijación de doctrina por parte del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores, aspecto este en el que parece centrarse la siguiente etapa reformadora, ahora en elaboración, que salvo por la asignación de atribuciones contencioso-administrativa a los futuros Juzgados de Proximidad, se limita casi a aliviar la carga de trabajo del Alto Tribunal, necesaria, claro está, para que este órgano pueda llevar a cabo la función que debe cumplir en el conjunto del sistema.

No debe olvidarse, sin embargo, que esta misma tarea ha de llevarse a cabo también en relación con los Tribunales Superiores de Justicia, que para la efectividad de la función fijación de doctrina en relación con el Derecho autonómico, que en el conjunto del sistema deben cumplir, han de disponer de instrumentos procesales adecuados, lo que, consecuentemente, hará obligada la continuación de la ya iniciada desconcentración de la justicia administrativa en la que será preciso abundar con la generalización de la primera y de la segunda instancia que, al margen de aquellos mecanismos de unificación de doctrina, permitan desarrollar plenamente la labor jurisdiccional y el control de la Administración. En esta ulterior fase de desarrollo, la eventual presencia de los Juzgados de Proximidad no parece que vaya a ajustarse a los principios y fines que presiden la conformación del orden jurisdiccional ni que sirvan en él para alcanzar las concretas finalidades que con ellos se dice perseguir.

Por lo demás, es evidente que el buen fin de todas estas reformas sólo podrá alcanzarse de venir acompañadas de las medidas sobre la planta judicial que permitan atender la carga de trabajo que los distintos órganos deban ir asumiendo como consecuencia del desarrollo del proceso, que de otro modo sólo servirá para trasladar los problemas a esos otros órganos.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- COSCULLUELA MONTANER, Luis: «El recurso en interés de la ley», *Revista de Administración Pública* números 100-102. 1983.
- DELGADO BARRIO, Javier: «Del modo de arreglar la Justicia», Discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el día 15 de septiembre de 2000. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000.
- GAMERO CASADO, Eduardo: *Responsabilidad administrativa: conflictos de jurisdicción*, Pamplona, 1997.
- GARNICA MARTÍN, Juan Francisco: «Las partes en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil: novedades más significativas», *Revista del Poder Judicial* número 62, 2001.
- LÓPEZ GUERRA, Luis: «Poder Judicial y Comunidades Autónoma: territorialización de la Justicia», en *Autonomía y Justicia en Cataluña*, V Seminario organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.
- MUÑOZ JIMÉNEZ, Francisco Javier: «El recurso extraordinario por infracción procesal. En Las medidas cautelares y los recursos», *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000.
- NIETO GARCÍA, Alejandro: *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, 1994.
- PECES MORATE, Jesús Ernesto: «Valor de la Jurisprudencia, en La fuerza vinculante de la jurisprudencia», *Estudios de Derecho Judicial* número 34-2001. Consejo General del Poder Judicial, «El papel del Tribunal Supremo en el orden contencioso-administrativo, en Balance de cinco años de aplicación de la ley jurisdiccional. Procedimientos administrativos y proceso contencioso-administrativo», *Estudios de Derecho Judicial*, número 46-2003, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.
- PUIG I FERRIOL, Lluís: «Las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia como Tribunal de Casación», en *Autonomía y Justicia en Cataluña*, V Seminario organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.
- REQUERO IBÁÑEZ, José Luis: «Organización y competencias. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en «La nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Cuadernos y Estudios del Poder Judicial*, 11, 1998. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo, II*, Madrid, 1999.
- SEIJÁS QUINTANA, José Antonio: «Juicio ordinario», en *La Ley de Enjuiciamiento Civil tras dos años de vigencia*, Estudios de Derecho Judicial, 2003, 44, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.
- SERRANO ALBERCA, J. M. y ARNALDO ALCUBILLA, E.: *Comentario al artículo 123 CE, en Comentarios a la Constitución*, coordinados por F. Garrido Falla, Madrid, 2001.
- XIOL RÍOS, Juan Antonio: «El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa: resoluciones recurribles y causas de inadmisión, en Cuestiones sobre la competencia surgidas con la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000.