

# **INCIDENCIA DE LA NUEVA ORGANIZACION TERRITORIAL EN EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS)**

Por LUIS MARTIN REBOLLO

*Sumario* (\*): 1. Introducción. La situación actual.—2. Incidencia del texto constitucional en el sistema jurisdiccional contencioso-administrativo. Las Comunidades autónomas. 3. Los órganos jurisdiccionales competentes para enjuiciar los actos y reglamentos de las Comunidades autónomas. La unidad del Poder judicial.—4. El ejemplo italiano: Los Tribunales administrativos regionales.—5. La distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales.—6. Las diferentes alternativas.—7. Otros aspectos destacables.—8. Consideraciones finales.—9. Nota bibliográfica.

## **1. Introducción. La situación actual**

La jurisdicción contencioso-administrativa constituye, como se sabe, un pilar básico y fundamental del Estado de derecho en cuanto contribuye a la tarea de controlar jurídicamente la adecuada actuación de las Administraciones públicas y se convierte así en cauce de resolución de las pretensiones de los ciudadanos frente al poder público en sus variadas esferas. Se comprende, pues, que su organización, el procedimiento para llegar a una decisión, el propio objeto del recurso y el reparto de competencias entre los distintos órganos de esta jurisdicción, así como la misma

---

(\*) Sin perjuicio de algunas modificaciones y la atención a la bibliografía aparecida con posterioridad, la redacción básica de este trabajo se terminó de escribir en diciembre de 1978-enero de 1979.

configuración, número y composición de estos órganos, son, todas ellas, cuestiones básicas para el buen funcionamiento del sistema jurisdiccional contencioso-administrativo; un sistema que viene funcionando en la actualidad bajo los postulados de la Ley de 27 de diciembre de 1956, sin más modificaciones de importancia que las contenidas en la Ley de 17 de marzo de 1973, modificadora del reparto de competencias entre los órganos básicos de esta jurisdicción —Audiencias Territoriales y Tribunal Supremo—, y en el Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, que crea la Audiencia Nacional con competencia en todo el Estado y que comporta a su vez una modificación importante del sistema de reparto competencial. Por su importancia también es de destacar recientemente la publicación de la Ley de 28 de diciembre de 1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, y el Real Decreto 342/1979, de 20 de febrero, que amplía su ámbito de aplicación.

La situación actual, pues, respecto al tema que ahora nos interesa y con anterioridad a la entrada en vigor del texto constitucional podría resumirse de la siguiente manera:

Los órganos de la jurisdicción son las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales, que en la actualidad son 16 (Madrid, Barcelona, La Coruña, Sevilla, Valencia, Burgos, Albacete, Cáceres, Granada, Las Palmas, Oviedo, Palma de Mallorca, Pamplona, Valladolid, Zaragoza y Bilbao); la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (creada por el Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977); las Salas correspondientes del Tribunal Supremo y la Sala de revisión de este mismo Tribunal (arts. 17-18 L. J.).

Por otro lado, el reparto de competencias entre estos órganos jurisdiccionales parte de la base de la existencia de tres tipos de Administraciones públicas: la estatal, la local y la institucional, y en consecuencia efectúa el reparto en función, sobre todo, del ámbito territorial de actuación de esas Administraciones públicas, siguiendo el criterio, sin basamento técnico sólido, de la correlación administrador-juzgador, que, en cierto modo y para determinados supuestos, vino a matizar la Ley de 17 de marzo de 1973 ante la congestión que, en función de estos módulos, se

manifestaba en el Tribunal Supremo y que hoy, en buena medida, se ha trasladado ya a la Audiencia Nacional tras su reciente creación.

La confusión y complejidad de la actual distribución de competencias ha sido destacada por la doctrina más autorizada que se ha ocupado del tema (J. González Pérez, E. García de Enterría, T. R. Fernández, J. A. Santamaría Pastor...). Baste recordar ahora, en esquema, las notas características del sistema que se derivan de los textos legales que interesa destacar. Así:

a) El Tribunal Supremo es competente para conocer de:

- Los recursos que impugnén directamente las disposiciones de carácter general emanadas de órganos de la Administración del Estado, general o institucional, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional.
- Los recursos formulados contra actos del Consejo de Ministros y de las Comisiones delegadas.
- Los recursos contra actos dictados previo informe preceptivo del Consejo de Estado o adoptados por el Consejo Supremo de Justicia Militar, o a propuesta o informe de éste.
- La responsabilidad patrimonial derivada de actos del Gobierno y de los recursos entablados por los gobernadores civiles, autoridades o funcionarios cuyo nivel orgánico sea igual o superior a director general declarados responsables por la Administración por hechos o actos realizados en el ejercicio de su cargo.
- Conserva, en los casos previstos en los artículos 94 y 102 de la L. J., competencias de juez de apelación o revisión de las sentencias de las Audiencias Territoriales o de la Audiencia Nacional (art. 14, L. J. en relación con el art. 6.º del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977).

b) La Audiencia Nacional conoce de los recursos formulados en relación con los actos dictados por órganos de la Administración cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior a Comisiones Delegadas, cualquiera que sea la materia, excepto las atribuidas a la Audiencias Territoriales (materias de personal, expropiación forzosa y pro-

iedades especiales) y las que corresponden, como ya se ha dicho, al Tribunal Supremo (art. 6.º del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977).

c) Finalmente, a las Audiencias Territoriales corresponde conocer de los actos emanados de órganos cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional (es decir, de la Administración periférica del Estado o de la Administración local e institucional) y de las cuestiones suscitadas por los gobernadores y presidentes de Corporaciones locales al decretar la suspensión de acuerdos adoptados por éstas, habiéndose ampliado su competencia por la Ley de 17 de marzo de 1973, en el sentido expresado por los puntos b) y c) del párrafo 1 del artículo 10 de la L. J. y por el párrafo 2 del mismo; es decir, que conocerán también de «los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración pública, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior a ministro en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa» (a. 10, 1, b), de «los actos, expresos o presuntos, de ministros, autoridades y órganos centrales de inferior jerarquía, resolutorios de recursos administrativos, incluido el económico-administrativo, y los que se dicten en el ejercicio de la función fiscalizadora sobre órganos o entidades cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, cualquiera que sea la materia a que se refiera y el contenido de la decisión que se dicte. Se exceptúan las resoluciones de los ministros que reformaren el acto del inferior» (a. 10, 1, c), y, finalmente, de «los recursos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración pública, autoridades o funcionarios civiles y los que se entablen por éstos cuando hubieren sido declarados responsables por la Administración por actos o hechos realizados en el ejercicio de sus cargos, si en uno y otro caso la competencia no corresponde al Tribunal Supremo» (a. 10, 2). En todo caso rige el principio de la admisión de una segunda instancia en apelación ante el Tribunal Supremo, con las excepciones que por razón de la cuantía o la materia señala el artículo 94 de la Ley.

El resultado de este esquema es un sistema complejo y confuso que por el juego de la doble instancia recarga la función orientadora del Tribunal Supremo, a más de alargar considera-

blemente la resolución final de los conflictos, aunque para el supuesto de la Audiencia Nacional la apelación a un solo efecto palia en cierto modo este último problema.

## 2. Incidencia del texto constitucional en el sistema jurisdiccional contencioso-administrativo. Las Comunidades autónomas

La aprobación del texto constitucional incide en este esquema, y en general en todo el tema de la justicia administrativa, de una manera si no directa sí lo suficientemente explícita como para sacar de él algunas conclusiones. Temas como el de la acción popular, la tutela de intereses colectivos, la nueva configuración del fiscal o del defensor del Pueblo como órganos independientes en orden a la defensa—incluso jurisdiccional—de esos intereses y derechos, los problemas surgidos en relación con nuevas figuras administrativas como las Secretarías de Estado que pueden enfocarse desde puntos de vista contrapuestos—en concreto, desde el punto de vista orgánico o funcional—con resultados en el orden jurisdiccional diferentes, la ejecución de sentencias, el control de la delegación legislativa... son, todos ellos y otros más, problemas que habrá que abordar con una reinterpretación de la Ley Jurisdiccional de 1956 cuando no postulando la modificación parcial de la misma en la que, en su día, se puede aprovechar la ocasión para abordar otros temas que, si no son exigencias derivadas del texto de la Constitución, sí han venido siendo objeto de preocupación por parte de la doctrina tras la experiencia proporcionada por los más de veinte años de vigencia de una Ley por lo demás ejemplar. A todos estos problemas generales de la justicia administrativa en relación con la Constitución me he referido en otro lugar, en mi trabajo *La justicia administrativa ante el texto constitucional*, por lo que no es el momento de insistir más en ellos.

Pero una incidencia específica se plantea, sobre todo en el orden de distribución de competencias en la jurisdicción contencioso-administrativa, al que me he referido hace un momento, al aparecer en el horizonte de la organización territorial del Estado unos nuevos entes con personalidad jurídica propia, con

atribuciones específicas y con una fisonomía hasta ahora desconocida. Me refiero, claro está, a las Comunidades autónomas, que es el término genérico que la Constitución emplea para referirse a las nacionalidades y regiones que su artículo 2.º reconoce.

Aunque el texto constitucional no define a las Comunidades autónomas como entes territoriales con personalidad y competencias propias diferentes de las del Estado, del análisis de los artículos 137 y siguientes, y más específicamente 143 y siguientes de la Constitución, se deduce que se trata, aparte de otras cosas, de nuevas Administraciones públicas que, con independencia de la polémica acerca de si todas tendrán o no competencias legislativas, en el marco de las competencias estatutariamente asumidas, o transferidas o delegadas por el Estado, realizarán funciones ejecutivas y administrativas, dictarán normas reglamentarias y llevarán a cabo, en definitiva, una actividad, una actuación que debe ser controlada jurídicamente en cuanto a su adecuación al ordenamiento jurídico para sancionar «cualquier forma de infracción» de éste, «incluso la desviación de poder» (art. 83, 2, L. J.), en aras no tan sólo del derecho de los ciudadanos, sino también como medio y ayuda, tal y como expresa la exposición de motivos de la Ley Jurisdiccional, «al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas».

Es en esta línea en la que se orienta, en concreto, el artículo 153 de la Constitución, que afirma:

«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de Ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Sentado este principio general los problemas que se plantean se refieren fundamentalmente a determinar en el ámbito terri-

torial de la Comunidad autónoma la organización judicial que ha de encargarse del control jurisdiccional, esto es, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competentes, en principio, para resolver los conflictos, y, de otra parte, delimitar y distribuir la competencia de los mismos resolviendo el problema de si deben existir una o varias instancias y en último término si puede o no darse entrada, de alguna manera, a la intervención del Tribunal Supremo de Justicia. En definitiva, en qué medida la situación existente, sintetizada con anterioridad, se ve afectada o conviene que se vea afectada por la nueva situación.

### **3. Los órganos jurisdiccionales competentes para enjuiciar los actos y reglamentos de las Comunidades autónomas. La unidad del Poder judicial**

Abordemos en primer lugar el tema organizativo. Si la jurisdicción contencioso-administrativa es quien va a encargarse del control judicial de la actividad de las Comunidades autónomas, ello implica, sin prejuzgar el número y tipo de las sucesivas instancias procesales, que en todas las Comunidades autónomas constituidas como tales deberá haber un órgano judicial contencioso-administrativo. A este respecto, y con independencia de la denominación definitiva de este órgano judicial al que aludimos, es previsible suponer que será necesario crear algunos Tribunales en zonas que no tienen hoy Audiencia Territorial y que pretenden constituirse como Comunidad autónoma. Cierto que el mapa regional no está definitivamente constituido, pero la experiencia preautonómica hace presumir que algunas regiones que pretenden alcanzar para sí mismas el régimen de autonomía dependen, jurisdiccionalmente, de Tribunales contenciosos situados en otros territorios que también desean constituirse en Comunidad autónoma. Para estos casos, que son poco numerosos, la solución es bien sencilla: basta crear en las regiones afectadas nuevos Tribunales, como se ha hecho recientemente con la Audiencia Territorial de Bilbao, solución que puede adoptar el propio Gobierno en cualquier momento.

Por el contrario, si se constituyen como una única Comunidad autónoma zonas que, a efectos judiciales, pertenecen a distintas Audiencias Territoriales, resultando que en el conjunto del territorio existen dos o más Tribunales de este tipo, será necesario delimitar las competencias de estas Audiencias en función de criterios territoriales, sin perjuicio, como queda dicho, de la eventual existencia de varias instancias procesales. El supuesto a que se hace referencia se plantea, por ejemplo, en el caso de Andalucía con las actuales Audiencias de Sevilla y Granada, en el caso de Castilla con las de Valladolid y Burgos, o en el más polémico del País Vasco con Bilbao y Pamplona.

Mas, ¿cuáles serán, en concreto, los órganos judiciales competentes? ¿Las Audiencias Territoriales o algún otro Tribunal? La respuesta a estos interrogantes hace preciso referirse a la organización prevista para las Comunidades autónomas en el texto constitucional.

Pero antes es necesario precisar que en cualquier caso el Poder judicial es único y los Tribunales contencioso-administrativos de las Comunidades autónomas no son sino demarcaciones territoriales del Poder judicial del Estado, por más que es posible que en su configuración participen activamente los órganos rectores de las Comunidades autónomas, según lo dispuesto en sus Estatutos y tal y como establece el artículo 152,1 de la Constitución, al que seguidamente nos referiremos.

La unidad del Poder judicial se deriva del propio texto constitucional no sólo por configurarse allí un Estado con soberanía única (art. 1.º, 2), sino porque así se desprende de diversos artículos de la propia Constitución referentes al Poder judicial (título VI) y a la Organización territorial del Estado (título VIII). Así, por ejemplo, el artículo 117 que abre el título VI afirma que:

«1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes *del poder judicial*, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley.

... ..

5. *El principio de unidad jurisdiccional* es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales.»

El artículo 122, 1, por su parte, establece:

«La Ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, *que formarán un Cuerpo único*, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.»

Dentro de los artículos del título VIII merece la pena destacar, sobre todo, el artículo 152, 1, que en su párrafo dos dice así:

«Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará *la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma*. En los Estatutos de las Comunidades autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello *de conformidad con lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste*.»

Así, pues, de este artículo se deriva idéntica conclusión: la unidad del Poder judicial cuya organización, *en el ámbito de la Comunidad autónoma*, culmina en un Tribunal Superior de Justicia.

Este artículo que acabamos de citar nos pone, además, en situación de referirnos a la organización judicial prevista para las Comunidades autónomas, como anunciaba más atrás. En efecto, es aquí donde es preciso distinguir, como ya se ha hecho por los tempranos y escasos comentaristas que se han ocupado del tema utilizando una variada terminología, entre aquellas Comunidades de autonomía diferida o de segundo grado, es decir, aquellas que deben esperar el transcurso de cinco años para llegar al *status* máximo de autonomía (art. 148), a no ser que reúnan los rígidos requisitos del artículo 151, 1, y Comunidades de autonomía plena inmediata o de primer grado (art. 151, en relación con la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la Constitución).

Incidentalmente debo decir que ya en este punto se manifiestan dos posturas doctrinales contrapuestas: la de quienes piensan que ambos tipos de Comunidades autónomas definidas

en la Constitución no son compartimientos estancos y, en definitiva, que no existen dos tipos de Comunidades autónomas, sino un distinto camino de acceso al *status* de autonomía plena: inmediato o por el transcurso del tiempo, de forma que al final del proceso todas tendrían la misma configuración; y la opinión de quienes, como T. R. Fernández, entienden que la Constitución diseña dos tipos de Comunidades autónomas incomunicadas entre sí, sin que sea posible el paso de un nivel a otro: unas, con «verdadera sustancia política», y otras, que «se mueven en el nivel secundario de la simple descentralización administrativa». De ambas posturas se infiere inmediatamente otra consecuencia. Según el planteamiento del profesor T. R. Fernández, sólo las Comunidades autónomas con sustancia política, es decir, las llamadas, en otra terminología, de primer grado, pueden tener potestades legislativas, posibilidad que, aun admitiendo la ambigüedad del texto constitucional, y en concreto, del controvertido artículo 152, no niega para todas las Comunidades autónomas la postura descrita en primer lugar. Así, S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, en especial, pp. 25 y ss.

Pues bien, para las Comunidades autónomas citadas en primer lugar, es decir, las de segundo grado, que presumiblemente serán la mayoría de ellas, la referencia organizativa es escuetísima: serán los propios Estatutos los que deberán contener «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias» [art. 147, 2, c)], asumiendo la «organización de sus instituciones de autogobierno» (art. 148, 1, 1.º).

Es el artículo 152 el que fija una organización para las Comunidades autónomas cuyos Estatutos hayan sido «aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior», es decir, aquellas Comunidades autónomas que, a tenor de la disposición transitoria 2.ª, o del número 1 del artículo 151, tienen acceso inmediato al *status* de autonomía máxima, o sea, las Comunidades autónomas de primer grado, las de plena sustantividad política.

La complejidad de todo el título VIII halla aquí uno de sus puntos más sorprendentes. Porque no deja de ser paradójico

vincular una determinada organización a un procedimiento, a una forma de acceso a la autonomía.

En todo caso, es en este artículo 152, relativo a las Comunidades de autonomía plena, donde se alude a una organización para estas Comunidades que deben contar con una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un presidente. Y es este mismo artículo el que, en su número 1, párrafos 2 y 3, se refiere a la organización judicial:

«Un Tribunal Superior de Justicia —dice este párrafo más atrás reproducido en parte—, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma. En los Estatutos de las Comunidades autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.»

Y aquí empiezan los interrogantes. ¿Significa esta vinculación a las autonomías de *status* máximo que las demás —es decir, la mayoría— no tendrán Tribunal Superior de Justicia? ¿Es éste el llamado a decidir en materia contencioso-administrativa? El tema es semejante a la polémica abierta en relación a las Asambleas legislativas que también se encuentran reguladas en este artículo, y a la que ya he hecho una somera mención.

En primer lugar, está claro que si todas las Comunidades autónomas ejercen una determinada actividad, incluso las de autonomía plena diferida o de segundo grado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 148 de la Constitución que fija una serie de competencias para ellas, y si la actividad de todas las Comunidades autónomas, así como sus normas reglamentarias, debe ser controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa a tenor del artículo 153, c), del texto fundamental, es claro,

digo, que en todas ellas debe existir un órgano judicial encargado de estas cuestiones. En segundo lugar, si decimos que el Poder judicial es único, poco importa que los órganos judiciales contenciosos en el ámbito territorial de las Comunidades autónomas adopten el nombre de Tribunales Superiores de Justicia o el de Audiencias Territoriales, o el de Tribunales Regionales. Es más, entiendo que allí donde el ámbito de la Audiencia Territorial coincida con el de la Comunidad autónoma será ella la encargada de jugar el papel que el artículo 152 de la Constitución asigna al Tribunal Superior, con independencia de la denominación adoptada para el mismo. Será, precisamente, en las Comunidades autónomas en cuyo ámbito haya varias Audiencias Territoriales en la actualidad donde, como más atrás se apuntaba, será necesario, bien crear un Tribunal Superior de segunda instancia que abarque todo el territorio de la Comunidad autónoma, bien suprimir las Audiencias Territoriales unificándolas en una sola, o bien, finalmente, distribuir entre ellas los asuntos sin crear otros Tribunales. Esta interpretación que propugno es la que parece adoptar el proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso I, serie H, núm. 9-I, de 12 de junio de 1979). En efecto, y aunque la redacción del citado proyecto no es excesivamente clarificadora, el artículo 19,1 del mismo, en lo que ahora interesa, dice así: «Además de la competencia propia de la actual *Audiencia Territorial*, que se integrará en la organización del Tribunal Superior de Justicia, corresponde a éste...»

Lo que está claro es que debe haber un Tribunal encargado de la jurisdicción contenciosa en todas las Comunidades autónomas. Otra cosa son las prescripciones de este artículo 152 en relación a la forma de participación de la Comunidad autónoma en la organización de las demarcaciones judiciales y el resto de las determinaciones del artículo que sólo serán aplicables a las autonomías plenas si se entiende que el precepto se refiere exclusivamente a ellas y no a todas. Pero esto no incide, de momento, en nuestro tema.

De manera que, tanto si se entiende que el artículo 152 se aplica a todas las Comunidades autónomas como si se opina

que su operatividad se reduce a las de primer grado, con una u otra interpretación en todas las Comunidades autónomas debe haber tribunales contencioso-administrativos. Ahora bien, y esta es la segunda parte de la cuestión, ¿como órganos judiciales de primera instancia con apelación posterior al Tribunal Supremo?, ¿como órganos judiciales, por el contrario, de única instancia?, o incluso, ¿previando varias y sucesivas instancias procesales en el seno de la Comunidad autónoma a agotarse en órganos judiciales radicados en el mismo territorio, como parece indicar el último párrafo, reproducido también, del número 1 del artículo 152 de la Constitución?

Este es el tema al que ahora quiero referirme, tema que tiene una enorme importancia en orden a la distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales, y que excede, sin duda, del campo de las Comunidades autónomas para adentrarse en el más general de la reorganización de la jurisdicción contencioso-administrativa en su conjunto.

Pero antes de abordar este punto veamos qué soluciones aporta la experiencia del Derecho comparado y, en concreto, la experiencia italiana, que, con su tradición y su estructura regional, es el modelo más parecido al nuestro.

#### **4. El ejemplo italiano: Los Tribunales administrativos regionales**

En Italia, en efecto, la Ley de 6 de diciembre de 1971, número 1.034, instituye los Tribunales Administrativos Regionales como jurisdicción «de primer grado», en desarrollo del artículo 125, párrafo 2, de la Constitución de 1947, que dice así:

«En las regiones se instituirán organismos de justicia administrativa de primer grado, según la reglamentación establecida por una Ley de la República. Podrán crearse secciones con sede fuera de la capital de la región.»

Al margen de las críticas que la ley ha recibido por parte de la doctrina italiana (Giannini, Sandulli, ...) por no haber roto suficientemente con esquemas preconcebidos que distinguen en-

tre la tutela de intereses legítimos y derechos subjetivos, a más de otros extremos que no interesa destacar ahora; al margen de ello, digo, sí que conviene resaltar el sistema de atribución de competencias que resulta de la creación de los nuevos tribunales en orden, sobre todo, a la actividad de las regiones y al control jurisdiccional del núcleo de competencias transferidas por el Estado.

Pues bien, la ley parte de la base de otorgar una amplia competencia a los Tribunales Administrativos Regionales, transformando así al Consejo de Estado en sede jurisdiccional, de órgano prácticamente único a juez de apelación de las decisiones de los Tribunales Regionales. Estos, con sede en la capital de la región, tienen la competencia territorial correspondiente al ente regional y no coinciden necesariamente con la división judicial ordinaria.

En apretado esquema, que necesitaría, sin duda, de mayores matices, los Tribunales Administrativos Regionales conocen (aparte de los asuntos que ya estaban encomendados con anterioridad a las Juntas Provinciales Administrativas, y que eran asuntos de no demasiada importancia provenientes de la Administración local con preferencia), conocen, digo, de los recursos formulados en relación con los actos y resoluciones provenientes de:

- La Administración periférica del Estado con sede en la circunscripción del Tribunal, y en la que, según G. Pes y O. Sepe, hay que entender incluidas a las regiones que ejerzan funciones administrativas delegadas del Poder central a tenor del artículo 118 de la Constitución, pues actúan entonces en calidad de «órganos periféricos» del Estado.
- Organos periféricos de entes públicos suprarregionales con sede en la circunscripción del Tribunal.
- Entes públicos no territoriales con sede en la circunscripción del Tribunal y que ejerzan su actividad sólo en los límites de dicha circunscripción.
- Entes públicos territoriales comprendidos en la circunscripción del Tribunal, esto es, la región, la provincia y el municipio (art. 2.º de la ley).

Por su parte, el artículo 3.º se refiere a la competencia de los Tribunales Regionales para conocer de los recursos planteados frente a actos y decisiones de la Administración central, consecuencia de la más importante innovación de la ley, que es, como se ha dicho, desposeer al Consejo de Estado del conocimiento único de todos los recursos, instituyendo tribunales de «primer grado», siguiendo la terminología constitucional italiana. Así, pues, los actos de los órganos centrales (ministros, subsecretarios, etc.) de la Administración del Estado y los de los órganos centrales de entes públicos de carácter suprarregional con sede en Roma son enjuiciados, en principio, por el Tribunal del Lazio que, para ello, está formado por varias secciones. Pero para evitar una excesiva congestión de este Tribunal la ley introduce un paliativo consistente en un tipo de competencia territorial «que acompaña al acto» (G. Pes). Así, el artículo 3.º establece que el acto emanado de un órgano central con eficacia territorialmente limitada (una expropiación, una concesión...) es controlado por el Tribunal Administrativo Regional del territorio afectado. Si la eficacia no es territorialmente limitada será competente el Tribunal del Lazio. Y lo mismo sucede para los entes suprarregionales con sede en Roma. Si la sede la tienen en otra ciudad será competente el Tribunal Regional correspondiente a ella.

Por lo demás, ya se ha dicho que el Consejo de Estado actúa como Tribunal de apelación, reservándose así un papel orientador, unificador e informador de los Tribunales Regionales, un *rôle pédagogique*, en terminología francesa, sin que el recurso de apelación ante él signifique, salvo casos motivados de daño grave e irreparable, la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada (art. 33 de la ley).

Esta ley, cuyo Reglamento de ejecución fue aprobado por Decreto del presidente de la República número 214, de 21 de abril de 1973, viene a significar un hito importante, aunque criticado por la doctrina que querría un sistema jurisdiccional basado en el abandono del criterio de reparto jurisdiccional establecido sobre la base de la distinción entre derechos e intereses, atribuyendo todas las controversias en que sea parte la Administración al juez administrativo; la creación de verdaderos jueces

insertos plenamente en la magistratura, aunque especializados, y la reforma del sistema procesal; criterios en gran medida ya en vigor en nuestro país, donde, sin perjuicio de la necesidad de algunas reformas técnicas, el sistema jurisdiccional contencioso-administrativo está plenamente judicializado.

Pues bien, a pesar de todo esto, y aunque la organización de la jurisdicción contenciosa italiana exigía, con independencia de la implantación de las regiones, una reestructuración —por basarse con prioridad y casi exclusivamente en el Consejo de Estado—, el ejemplo que significa en orden a la distribución de competencias no debe desdeñarse —lo que no quiere decir que se adopten sus soluciones—, sobre todo si se tiene en cuenta que el artículo 125 de la Constitución italiana, que la nueva ley viene a dotar de contenido más de veinte años después de aprobada aquélla, halla un criterio semejante en los artículos 153, c), y 152 de la Constitución española, más atrás transcritos.

##### 5. La distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales

En efecto, el artículo 153, c), afirma que el control de los actos de las Comunidades autónomas se ejercerá por la jurisdicción contencioso-administrativa en lo referente a la Administración autónoma y a sus normas reglamentarias. El artículo 152, por su parte, recordemos que dice así:

«Un Tribunal Superior de Justicia, *sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde de Tribunal Supremo*, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma. En los Estatutos de las Comunidades autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123*, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad

autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.»

El artículo 123, a que se refiere el párrafo anterior dispone:

«1. El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.»

¿Qué podemos deducir de estos artículos? ¿Qué consecuencias se derivan de ellos? Ya hemos dicho, más atrás, que el artículo 152 está incluido en un punto que se refiere al procedimiento de acceso al *status* máximo de autonomía cuya aplicabilidad general es, al menos, dudosa. Si se entiende que este artículo no es de aplicabilidad general, los problemas quedan considerablemente reducidos. En efecto, no habrá lugar a las limitaciones que puede interpretarse existen sobre la distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales en el repetido artículo 152. Todo queda reducido, entonces, a adoptar la solución que se crea más conveniente de las enunciadas más adelante respecto del control judicial de los actos de las Comunidades autónomas de segundo grado, o sea, las que no tienen acceso inmediato al *status* máximo de autonomía. Las posibles limitaciones del artículo 152 quedarían constreñidas, en cuanto a su aplicabilidad, a las Comunidades autónomas de primer grado. Pero aun dando por sentado su aplicabilidad general, dos alternativas se ofrecen al intérprete:

a) Si fijamos la atención en los párrafos destacados en el texto de estos artículos, es decir, «sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo», un Tribunal Superior culminará la organización judicial en el ámbito de la Comunidad autónoma; «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123» ..., y lo señalado en el artículo 123, que afirma que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior *en todos los órdenes* con jurisdicción en toda España; si fijamos la atención en estos párrafos, parece que hay base suficiente para sostener que, como en Italia el Consejo de Estado, el Tribunal Supremo mantiene facultades orientadoras y unificadoras de la

jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de las Comunidades autónomas, tribunales inferiores, pues, en cuanto aquél es «el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes», «con jurisdicción en toda España».

b) Por el contrario, si se destaca del artículo 152 la referencia de que «las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia», la solución debe ser la contraria, y la consecuencia sería la generalización de la instancia única suprimiendo el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo en los asuntos que hoy conocen—y habrán de conocer—las Audiencias Territoriales, habida cuenta de que, como dice T. R. Fernández, las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales «no tienen por encima otro Tribunal Superior que el propio Tribunal Supremo», por lo que, insiste este autor, «parece lógico que sean ellas las que jueguen el papel reservado al Tribunal Superior por el artículo 152, lo que evitaría complicar la planta jurisdiccional con la creación de un nuevo órgano jurisdiccional».

Pues bien, ¿cómo cohonestar ambas interpretaciones?

En primer lugar, y teniendo en cuenta tanto la necesidad de un órgano judicial en todas las Comunidades autónomas como la propia ubicación del controvertido artículo 152, no es inverosímil suponer que puede prevalecer la primera interpretación. Desde ese punto de vista podría pensarse que el precepto que señala el agotamiento de las instancias procesales ante órganos judiciales radicados en el territorio de la Comunidad autónoma, y en concreto, en el Tribunal Superior de Justicia, se refiere con prioridad al orden civil, donde, de un lado, el eventual recurso de casación ante el Tribunal Supremo juega de muy distinta manera al recurso de apelación contencioso-administrativo ante este mismo Tribunal, y de otro, es precisamente ahí donde el Derecho foral adquiere todas sus peculiaridades frente al Derecho común del Código civil—y no se olvide que los territorios con foralidad civil coinciden, aunque ciertamente hay más, como es el caso de Aragón, coinciden, digo, con aquellos territorios

que a tenor de la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la Constitución pueden acceder de inmediato al *status* máximo de autonomía, que es al que se refiere el artículo 152, donde está ubicado el párrafo controvertido—, y es ésta una aspiración de los civilistas que pretenden sean jueces del territorio, concedores a fondon del Derecho foral, los que juzguen y apliquen un Derecho muchas veces menos familiar para Tribunales acostumbrados a manejar el Código civil común. Si tenemos en cuenta que el artículo 149, 1, 8.º, dice que el Estado tiene competencia exclusiva para la legislación civil, pero «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», no parece tan descabellada esta posibilidad.

Con todo, el tema merece una reflexión profunda y sosegada. Porque, si de un lado decimos que puede haber la interpretación de la apelación al Tribunal Supremo, de otra parte no parece sea conveniente generalizar esta posibilidad para todos los casos y en todos los supuestos. Al contrario, si prosperase esa interpretación debería limitarse en cuanto a su alcance y contenido. Lo que me parece importante, de cualquier modo, es no cerrar la puerta a la mera posibilidad, al menos en el plano discursivo.

La necesidad de una jurisprudencia sólida, directiva, orientadora, «pedagógica», como veíamos antes, es lo que debe prevenir contra el axioma de suponer que *en ningún caso* quepa el acceso al Tribunal Supremo, luego veremos en qué condiciones. Es más, la ocasión puede ser aprovechada para replantear la función del Tribunal Supremo en el orden contencioso-administrativo convirtiendo a las Audiencias o Tribunales Regionales en auténticos jueces «de derecho común», como en Francia, en materia contenciosa, evitando la lentitud actual en la evacuación de los procesos, agilizando su tramitación y generalizando el principio de los efectos no suspensivos del eventual recurso de apelación (principio ya vigente para las sentencias de la Audiencia Nacional, según el artículo 6.º, 3, del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, y recogido también recientemente en el artículo 9.º, 1, de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona), es

decir, implantando la suspensión automática de la eficacia del acto declarado nulo en primera instancia, dando así plenos efectos a las sentencias de la Audiencia hasta la decisión final del Tribunal Supremo.

Desde este punto de vista debe mantenerse abierta la posibilidad de fijar criterios orientadores de forma que el Tribunal Supremo mantenga ciertas facultades—el problema concreto será decidir cuáles y de qué tipo—respecto de algunas de las sentencias de los Tribunales Regionales o Audiencias Territoriales, previniendo contra un argumento que puede plantearse en sentido contrario y operando de modo inverso a como se ha esgrimido ese mismo argumento desde determinadas esferas del poder central en los últimos años, a pesar de no responder a exigencias de orden técnico. Me refiero al argumento de la correlación administrador-juzgador, órganos de la Administración activa—órganos jurisdiccionales. Del mismo modo que se utilizó ese razonamiento para mantener en el Tribunal Supremo o en la Audiencia Nacional la competencia para enjuiciar actos administrativos de los órganos superiores de la Administración del Estado, evitando la atribución de estos actos al control de las Audiencias Territoriales, del mismo modo, digo, es presumible que se esgrima esta argumentación, sólo que en sentido contrario, para evitar que los actos o disposiciones de las Comunidades autónomas sean enjuiciados—siquiera sea en casos limitados y concretos—por el Tribunal Supremo, en detrimento de los tribunales con sede en la región autónoma, tribunales que forman parte, todos, del poder judicial único del Estado.

Pues bien, a la vista de estas perspectivas, ¿cuáles son las alternativas concretas que es posible establecer acordes con todo este planteamiento?, ¿qué posibilidades se presentan?, ¿cómo organizar, en la práctica, la incidencia de la nueva organización territorial en el sistema jurisdiccional contencioso-administrativo?

A intentar dar respuesta a estos interrogantes se dedican las páginas que siguen.

## 6. Las diferentes alternativas

A mi modo de ver, no puede—o no debe—abordarse esta problemática al margen de una decisión global y de conjunto que comprenda todo el sistema jurisdiccional y el criterio del reparto de competencias. El eje nuclear de la eventual reforma debería girar en torno a la idea general de convertir al Tribunal Supremo en juez de apelación o revisión, en su caso, y de transformar a los tribunales inferiores en órganos competentes para conocer de *todos* los asuntos sometidos a la jurisdicción contenciosa, bien como instancia única, bien como órganos de primera instancia, clarificando al mismo tiempo el criterio de distribución de asuntos entre los distintos tribunales. Para los actos de la Administración Central el criterio puede ser el de la sede del órgano administrativo—en cuyo caso habría que ampliar el número de secciones del Tribunal de la capital—o el de la eficacia del acto, pero de lo que se debe huir es de la diferenciación por materias. Para este tipo de actos podría generalizarse el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo.

En consecuencia, los actos de los órganos de la Administración periférica del Estado seguirán el mismo régimen que en la actualidad, es decir, serán apelables las sentencias de las Audiencias o Tribunales Regionales en los casos y según los requisitos que la ley establezca, y con las limitaciones por razón de la cuantía o la materia que vienen recogidas en el artículo 94 de la L. J. u otras que, eventualmente, puedan establecerse. En todo caso, parece conveniente reflexionar acerca de la posible generalización de los recursos de apelación a un solo efecto.

¿Y los actos de las Comunidades autónomas? Pues bien, es aquí donde hay que hacer distinciones, retomando ahora la clasificación de las Comunidades autónomas, apuntada más atrás, y las dos interpretaciones que del artículo 152 del texto constitucional pueden hacerse, es decir, la que entiende que tiene validez general y la que aboga por su concreción únicamente a las Comunidades autónomas de primer grado. Si se entiende que el artículo 152 no es aplicable a todas las Comunidades autónomas, no hay precepto legal alguno que limite las facultades del

Tribunal Supremo en orden a conocer—en vía de apelación, revisión, o incluso una casación de nueva planta—los fallos de los Tribunales Regionales respecto de actos o decisiones provenientes de las Comunidades autónomas de segundo grado. No existen inconvenientes legales. Otra cosa será la oportunidad o inoportunidad de la decisión a adoptar a este respecto y las variantes que convenga introducir de las diferentes alternativas que se enuncian más atrás. Las eventuales limitaciones del artículo 152 de la Constitución—insisto—quedarían entonces constreñidas a las Comunidades autónomas de primer grado, es decir, las que tienen acceso inmediato al *status* máximo de autonomía política y administrativa.

Pero incluso si se entiende que el artículo 152 es aplicable con carácter general a ambos tipos de Comunidades autónomas, todo dependerá—en el orden procesal a que venimos refiriéndonos—de la interpretación que prime en el desarrollo del citado precepto constitucional. En efecto, si prevalece la primera de las interpretaciones más atrás apuntadas, esto es, la que entiende que del mencionado artículo hay que fijar la atención y destacar los puntos que hacen referencia a la posición superior del Tribunal Supremo en todos los órdenes, si prevalece esa opción, en ese caso la cuestión no varía respecto de lo dicho inmediatamente antes: no habría, entonces, inconveniente legal alguno que limitara las facultades del Tribunal Supremo para conocer de los fallos de los Tribunales Regionales, controlando la actividad de todas las Comunidades autónomas, pues, en esta hipótesis, partimos de la base de la aplicabilidad general del controvertido artículo 152, 1, de la Constitución. El acceso al Tribunal Supremo se lograría a través de cualquiera de las técnicas procesales apuntadas, y que luego se concretan con mayor detalle: apelación, revisión, apelación extraordinaria en interés de la ley, etc.

Sólo si prevalece la segunda opción, es decir, la que pone el acento en el inciso del artículo 152 que establece que las sucesivas instancias procesales se agotarán ante órganos judiciales del territorio de la Comunidad autónoma, sólo en este supuesto habría limitaciones para el acceso al Tribunal Supremo de los fallos de los Tribunales Regionales enjuiciando resoluciones de

las Comunidades autónomas. Y ello porque, siendo la apelación una segunda instancia, al agotarse éstas ante órganos judiciales del territorio de las Comunidades autónomas estaría, por de pronto, vedada la apelación al Tribunal Supremo. Habría, pues, una única instancia generalizada, o dos, pero en el seno de la propia Comunidad autónoma con tribunales o jueces de lo contencioso-administrativo de nivel inferior al regional. Las únicas posibilidades de acceso al Tribunal Supremo respecto de los fallos de los Tribunales Regionales serían, entonces, como apunta T. R. Fernández, el recurso extraordinario de revisión contra sentencias firmes y un eventual recurso de casación, deslindado del de revisión con el que hoy aparecen amalgamadas las causas de interposición en el artículo 102 de la Ley Jurisdiccional.

Si se adopta esta opción interpretativa, conviene advertir que se constreñiría a las Comunidades autónomas de primer grado únicamente si, como se ha dicho ya, el artículo 152 del texto constitucional no tiene validez general. Por el contrario, sería plenamente aplicable a todas las Comunidades autónomas si el citado precepto se interpreta que tiene una vocación general.

De manera que, como puede comprobarse en este pequeño laberinto de interpretaciones normativas, se está jugando con la doble ambivalencia de un texto y con varias opciones que se cruzan entre sí, que se entrelazan produciendo resultados distintos según el punto de vista que se haga prevalacer.

Además, y con independencia de todo ello, está la opción coyuntural, política, que puede aconsejar una solución u otra aun cuando la opinión contraria no esté vedada por la Ley.

A la vista de lo anterior es, quizá, ahora el momento de introducir un nuevo elemento en el hilo de los razonamientos que se vienen haciendo. Habría que distinguir, en efecto, entre competencias propias de las Comunidades autónomas asumidas en función de sus Estatutos (básicamente, art. 148 de la Constitución) y aquellas otras transferidas o delegadas por el Estado en materias de titularidad estatal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 150 del texto constitucional.

Pues bien, aquí, a pesar de que, como ya se ha indicado, puede interpretarse que la Constitución no veda una posible apela-

ción ante el Tribunal Supremo, quizá sea conveniente distinguir, *de lege ferenda*, entre unas y otras. Respecto de las primeras competencias, las estatutariamente atribuidas a cada Comunidad autónoma, no habría, en principio, apelación agotándose la vía judicial ante los Tribunales Regionales o Audiencias Territoriales, cuyas sentencias serían ya firmes, con las eventuales salvedades que más adelante señalaré. Respecto de las segundas, es decir, de aquellas competencias delegadas por el Estado se podría seguir el mismo régimen, pero quizá fuera más conveniente—si se trata de funciones delegadas—que siguieran el régimen previsto para los actos de la Administración periférica, emulando en esto el modelo italiano al que antes nos referíamos.

En cualquier caso cabe plantearse también otra posibilidad. Se trataría de adecuar el procedimiento a lo ya apuntado en el artículo 152 de la Constitución respecto del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades autónomas. En este sentido, respecto de los actos de las Comunidades autónomas, no habría, como hemos dicho, apelación al Tribunal Supremo, pero las Audiencias Territoriales o Tribunales Administrativos Regionales no actuarían siempre como órganos de única instancia. No creo que tenga sentido establecer, dentro del territorio de competencia de una Audiencia Territorial un recurso de apelación a otro Tribunal—el llamado Tribunal Superior de Justicia—del mismo ámbito territorial, pero acaso no es impensable la institucionalización, para ciertos casos, de una doble instancia dentro de la Comunidad autónoma, creando algún escalón inferior a las Audiencias Territoriales o Tribunales Regionales, escalón judicial inferior que bien pudiera ser de carácter unipersonal para ciertos asuntos de pequeña cuantía e importancia provenientes de los municipios o de unidades inferiores de actuación del ente territorial autónomo, o incluso de la propia Administración del Estado.

No hay que olvidar que cuando se aludía a la competencia administrativa del Tribunal de Casación de Cataluña en la II República estaba vigente la Ley Jurisdiccional de lo Contencioso de 1888-1894, cuyos órganos judiciales a nivel inferior eran Tribunales de ámbito provincial (véase a este propósito el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 24 de octubre de

1933, transfiriendo a la Generalidad de Cataluña los servicios relativos a la Administración de Justicia).

Hoy la instauración, en su caso, de estas instancias inferiores podría tener ese ámbito u otro menor incluso y contribuirían a un acercamiento de la justicia a los ciudadanos, a una aceleración en el despacho de asuntos, a descongestionar las Audiencias y a solventar con rapidez litigios de cuantía reducida, como ciertas sanciones administrativas, y cuya actuación, en todo caso, podría ser revisada en apelación por el Tribunal Superior, pero con un conocimiento de causa y un trabajo menor al venir ya desmenuzado el problema desde el órgano judicial inferior. No se me ocultan las dificultades técnicas y de personal que la implantación de tales Tribunales implica. Las razones que abonan, sin embargo, la idea de su restablecimiento, al menos para ciertos casos tasados, también son poderosas y desde luego no nuevas. Todas ellas tienen en su base una consideración pragmática: acercar la justicia al ciudadano y dignificar la propia justicia haciéndola eficaz, esto es, rápida. Por lo demás, impedir el encarecimiento del proceso con gastos de viajes, acercar el conocimiento directo de los asuntos al juez, y evitar que se pueda decir, como se dijo en la discusión de la Ley jurisdiccional de 1888, que se pone «tan lejos la justicia de aquellos que hayan menester de su amparo que para ellos será lo mismo que si no existiera» (A. Molleda), son, todas ellas, razones manejadas, como digo, desde la discusión de la Ley de 1888 hasta el mismo momento de la desaparición de los Tribunales provinciales al aprobarse la Ley de lo contencioso de 1956. Las razones contrarias también se mantienen, es cierto, y una de ellas es el número de asuntos, estadísticamente bajo, de los tribunales provinciales durante los primeros veinte o treinta años de su vigencia en este siglo. Sin embargo, con ser verdad, no deja de extrañar que el número de asuntos que conocen estos tribunales se triplique con la entrada en vigor del Estatuto municipal en 1924. Y es precisamente para este tipo de asuntos, con la posterior apelación al Tribunal Regional, para los que parece interesante la instancia inferior a que me vengo refiriendo. Con todo, el tema es polémico y las dificultades prácticas comprendo que no son pequeñas.

Así, pues, cuatro posibilidades se desprenden de cuanto se ha venido diciendo hasta aquí respecto del enjuiciamiento de los actos y resoluciones de las Comunidades autónomas:

- a) Una instancia regional única.
- b) Una doble instancia con apelación al Tribunal de ámbito regional.
- c) Una combinación de los supuestos anteriores por materias o cuantías: doble instancia en los casos de menor importancia; instancia única regional en los demás.
- d) Una instancia regional con acceso posterior al Tribunal Supremo, bien en forma de apelación (doble instancia), bien en vía de revisión o casación.

Avancemos ahora un poco más en nuestra argumentación. He dicho más atrás que habría que abordar el tema competencial con pretensiones de generalidad, inmerso como está en una problemática que supera la de las Comunidades autónomas aisladamente consideradas. He dicho también que podría ser importante, en este orden de cosas, reservar al Tribunal Supremo el papel y la tarea de elaboración de una jurisprudencia directiva y orientadora que sirviera de punto de referencia no sólo para los demás Tribunales de orden territorial, sino también para contribuir a hacer avanzar, por la vía casuística y de confrontación teórica, un Derecho Administrativo que sea vivo y fiel exponente de la sociedad a la que sirve, y no mero producto especulativo de laboratorio científico. Para ello es necesario mantener abierta la posibilidad del acceso al Tribunal Supremo de las sentencias de los Tribunales Regionales, previniendo, como decía, contra el axioma de dar por sentado que *en ningún caso* quepa tal eventualidad.

Ahora bien, ¿en qué condiciones?, ¿qué asuntos tendrían acceso al Tribunal Supremo? También aquí, a mi entender, caben varias alternativas y distintas consecuencias. Veamos, pues, cada una de ellas.

En primer lugar, hay que advertir que todas estas opciones son intercambiables, que pueden coexistir conjuntamente todas ellas o, por el contrario, adoptarse solamente algunas, o incluso

tomarse en consideración unas para unos casos y otras para otros. Ello dependerá, como bien puede entenderse, de la solución legal que se adopte en relación a los interrogantes y alternativas que se han enunciado más atrás, en relación, sobre todo, a la interpretación que se dé al artículo 152 de la Constitución, a su aplicación general o no, a la opción entre varias instancias o una sola regional, a si se hacen distinciones entre competencias propias y competencias delegadas, etc. A este propósito, por ejemplo, el proyecto de Estatuto catalán publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso, I, serie H, núm. 9-I, de 12 de junio de 1979) establece en su artículo 19:

«1. Además de la competencia propia de la actual Audiencia Territorial, que se integrará en la organización del Tribunal Superior de Justicia, corresponde a éste:

a) Resolver los recursos de casación, los extraordinarios de revisión y los de apelación en única o última instancia, según los casos, sobre las materias cuya legislación exclusiva esté atribuida a la Generalidad.

2. En las restantes materias se podrá interponer, cuando proceda, recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Por su parte, en el artículo 14 del proyecto de Estatuto de autonomía del País Vasco (publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie H, núm. 8-I, de 12 de junio de 1979), se lee:

1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende:

.....  
 c) En el orden contencioso-administrativo, a la totalidad de las instancias, cuando se trate de actos dictados por la Administración del País Vasco en el ejercicio de sus competencias; en primera instancia, cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado.

De manera que las alternativas concretas que se ofrecen no son sino un elenco de posibilidades meramente ejemplificativo y sujeto a variaciones en función, más que nada, de opciones que son previas.

Hecha esta advertencia, veamos las distintas posibilidades:

a) Una primera solución consistiría en admitir en ciertos casos la apelación ordinaria ante el Tribunal Supremo. ¿Qué casos serían éstos? Caben dos posibles distinciones: por razón de la cuantía o por razón de la materia. Por razón de la cuantía supondría admitir la apelación en supuestos de muy elevada cuantía cuyo montante es algo totalmente aleatorio. Por razón de la materia podrían incluirse las normas reglamentarias emanadas de los órganos de la Comunidad autónoma o, más en concreto, aquellas materias de trascendencia general.

Cabe también plantearse el tema de los motivos del recurso e incluir, como ahora el artículo 94, 2, a), de la Ley Jurisdiccional, los que versen sobre desviación de poder.

b) Una segunda solución serían los supuestos previstos para el recurso de revisión contra sentencias firmes de las Audiencias Territoriales, en la actualidad contemplados en el artículo 102 L. J.

c) La tercera posibilidad me parece más importante y no rompe con el esquema trazado con anterioridad. Me refiero a la potenciación, quizá con alguna modificación, del recurso extraordinario de apelación en interés de la Ley, previsto hoy en el artículo 101, L. J.:

«1. Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales —dice este artículo— que no sean susceptibles de apelación ordinaria podrán, sin embargo, ser impugnadas, en interés de la Ley, por la Abogacía del Estado, aunque no hubiera intervenido en el procedimiento, mediante un recurso de apelación extraordinario, cuando estime gravemente dañosa y errónea la resolución dictada.

4. La sentencia que se dicte respetará la situación jurídica particular derivada del fallo que se recurre y fijará la doctrina legal.»

Esta posibilidad se enmarca en la línea señalada de potenciar el papel orientador y directivo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sin mermar la competencia específica de los Tribunales de ámbito regional.

En este tema, además, se pueden proponer diversas modalidades que introduzcan algún cambio en la institución a que nos referimos:

- Una primera modalidad consistiría en mantener el recurso tal y como lo regula en la actualidad la Ley Jurisdiccional, pero ampliando la legitimación para interponerlo. Así, además del abogado del Estado, estaría legitimado el Ministerio Fiscal, que tiene por misión «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados» (art. 124, 1, de la Constitución), y que al tratarse ahora de un órgano independiente no parece que haya mayores obstáculos para su actuación dentro de la esfera contenciosa (de hecho, su participación junto al abogado del Estado está regulada en los artículos 7, 3; 7, 6, y 8, 4 de la Ley de 26 de diciembre de 1978 sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, en el procedimiento de garantía contencioso-administrativa). También estaría legitimado, en su caso, el Defensor del Pueblo (art. 54 de la Constitución). A la legitimación de estos dos órganos, con carácter más general, me he referido en «La justicia administrativa ante el texto constitucional», publicado en *Civitas, REDA*, número 19.

Quizá, también, ampliando la legitimación a la parte interesada.

- Una segunda modalidad, con independencia de las eventuales modificaciones en el tema de la legitimación, implicaría la admisión de determinados efectos directos del recurso extraordinario de apelación. El precedente en el que estoy pensando está incluido también en el texto constitucional. En efecto, el artículo 161, 1, a), que se refiere a la competencia del Tribunal Constitucional, dispone que «La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada».

La aplicación a nuestro caso de este precepto en línea de analogía podría tener dos consecuencias:

En la impugnación de reglamentos regionales, emanados de los órganos competentes de las Comunidades autónomas, a través del recurso indirecto contra reglamentos, significaría el mantenimiento de la sentencia del Tribunal inferior sin perjuicio de la anulación por el Tribunal Supremo del reglamento en cuestión.

En la impugnación de actos administrativos se mantendría también con valor de cosa juzgada la sentencia del Tribunal inferior, pero la interpretación del Tribunal Supremo sería de obligado cumplimiento en supuestos posteriores en los que concurriera una plena identidad de razón, explicitando tal consecuencia en el texto legislativo, o posibilitando, en caso de un apartamiento razonado de la doctrina sentada en sentencias posteriores, el acceso al Supremo en vía de apelación ordinaria, de revisión (incluyendo en tal caso este supuesto entre los motivos de revisión), o la que se apunta en el apartado siguiente.

d) La cuarta posibilidad de hacer intervenir al Tribunal Supremo de alguna manera respecto de las sentencias de las Audiencias está vinculada al apartado b) ya señalado. Se trataría de introducir un recurso extraordinario, semejante a la casación civil, por motivos tasados como, por ejemplo, defectos de procedimiento, vicios de forma o infracción de Ley. Dicho recurso se podría instrumentalizar bien como recurso independiente o como ampliación de los motivos correspondientes del recurso de revisión previsto en el artículo 102, L. J.

Un planteamiento en cierto modo semejante se halla en el artículo 35 de la Ley italiana de 6 de diciembre de 1971 instituyendo los Tribunales Administrativos Regionales, donde se prevé que si el Consejo de Estado acoge un recurso por defecto procedimental o vicio de forma anula la sentencia impugnada y reenvía los autos para nuevo examen al Tribunal Administrativo Regional. Es un poco el supuesto contrario a lo previsto en el artículo 100, 7, de nuestra Ley jurisdiccional, que establece:

«Las Salas de lo contencioso-administrativo, cuando en apelación revoquen la sentencia apelada que hubiera declarado la falta de jurisdicción, la incompetencia del Tribunal o la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, resolverán, al mismo tiempo, sobre el fondo del asunto.»

Ambas opciones son posibles: decisión por el Tribunal Supremo o reenvío al Tribunal Regional cuando se aprecie uno de los vicios taxativamente establecidos con carácter excepcional en este recurso, especie de casación, de nueva planta.

### 7. Otros aspectos destacables

En todo caso la problemática sucintamente expuesta debe imbricarse en el tema jurisdiccional en su conjunto, como he apuntado anteriormente y, contempladas así las cosas, un deseo y una aspiración generalizados es el logro, la consecución de una justicia administrativa ágil, rápida, inmediata y «sin dilaciones indebidas», como prevé el artículo 24, 2, del texto constitucional. Para ello una triple exigencia parece necesaria: generalizar la competencia de las Audiencias como jueces primarios, «de derecho común»; simplificar el proceso, agilizándolo, al modo de lo previsto en la repetida Ley de 26 de diciembre de 1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona y, en consecuencia, probablemente sería necesario también ampliar el número de jueces, a ser posible aumentando la plantilla de jueces especializados previstos en el artículo 21, 1 b) de la Ley jurisdiccional.

Además habría que pensar en generalizar los efectos no suspensivos de las sentencias apeladas, al modo como lo preveía el artículo 6, 3, del Decreto-ley de 4 de enero de 1977 para las sentencias de la Audiencia Nacional y el artículo 9.º, 1, de la citada Ley de 26 de diciembre de 1978.

Y termino. Otros aspectos se podrían destacar de la incidencia de la nueva organización territorial en el sistema jurisdiccional contencioso-administrativo, pero me parece que los reseñados son los más notables.

Si acaso unas breves consideraciones en torno a la legitimación para recurrir los actos de las Comunidades autónomas. Con independencia de la necesidad de modificar y ampliar, en algunos casos, sobre todo en los de incidencia local y municipal, la legitimación pública, los actos de las Comunidades autónomas podrán ser impugnados por otros entes públicos con personalidad jurídica propia, como es obvio. Ahora bien, ¿sería conveniente, posible o de utilidad establecer, para los supuestos en que la Administración del Estado impugnara actos o resoluciones de las Comunidades autónomas, un precepto paralelo al artículo 161, 2, de la Constitución? Recordemos que éste dice así:

«El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades autónomas. *La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida*, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.»

Es difícil. La única posibilidad sería si este artículo aludiera a una impugnación «por razones de inconstitucionalidad» o se generalizara esta interpretación. Si no, si la impugnación no se circunscribe a esas razones de inconstitucionalidad, se está elevando de rango el Tribunal competente (que debería ser el correspondiente de la Jurisdicción contencioso-administrativa) y sustituyendo a lo previsto hoy en el artículo 118 de la Ley Jurisdiccional para los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales del artículo 362, 1, 4.º, de la Ley de Régimen Local. Es decir, *se trata de un modo indirecto de suspensión cuyo conocimiento se reserva al Tribunal Constitucional con exclusión de los tribunales contenciosos*, a no ser, como digo, que se circunscribe ese artículo 161, 2, de la Constitución a los casos de inconstitucionalidad. Entonces sería el momento de plantearse la conveniencia o no de un precepto semejante en la jurisdicción contenciosa.

Finalmente, una alusión al artículo 150, 1, de la norma constitucional:

«Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades autó-

nomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. *Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales*, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades autónomas.»

Me remito en este punto al trabajo de S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas*, a propósito de la interpretación de este artículo. Pero si de lo que se está hablando allí es de legislación delegada y no sólo de leyes marco, la alusión que hace el artículo a los tribunales («sin perjuicio de la competencia de los Tribunales»), que es idéntica a la prevista en el artículo 82, 6 («sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales. las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control»), hay que referirla a los tribunales contencioso-administrativos que controlarán el exceso de la delegación que, no estando cubierto en ese caso por la ley de delegación, no tiene valor de ley. (Cfr. por todos E. García de Enterría y T. R. Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, T. I., 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1975, pp. 177 y ss.).

Los problemas jurisdiccionales que puedan plantearse a este propósito guardan similitud con los enunciados a lo largo de este trabajo y, por tanto, las posibles soluciones a los mismos se encuadrarían en las varias alternativas esbozadas, por lo que no es éste el momento de volver a abordarlos.

## 8. Consideraciones finales

Como hemos tratado de demostrar a lo largo de las páginas precedentes diversas son las alternativas que pueden adoptarse a la luz del texto constitucional en relación con la incidencia que sobre la jurisdicción contenciosa y su sistema de distribución de competencias tiene la nueva organización territorial del Estado. He intentado exponer diferentes soluciones y esbozar algunos problemas planteados. La adopción de uno u otro criterio, de una u otra alternativa, de una u otra modalidad no

es, en la mayoría de los casos, un problema exclusivamente técnico, sino que se insertará normalmente en otras coordenadas. El texto constitucional, en este punto, apenas si es explícito, más bien patentiza una gran ambigüedad y en ocasiones una falta de sistemática notable, como la ya señalada del artículo 152, 1. Pero es precisamente esa ambigüedad la que permite sostener y defender, en el punto concreto a que venimos refiriéndonos, diversas y aun contrapuestas interpretaciones igualmente ajustadas a la norma constitucional. La opción por una u otra dependerá, como digo, del momento y de las circunstancias. En todo caso, lo que verdaderamente importa, en general en todo el tema de la justicia administrativa, es lograr una justicia eficaz, rápida, de altura y calidad, incardinada en el tiempo y en la sociedad a la que tiene que servir y capaz de lograr hacer avanzar el Derecho por los caminos de su perfección técnica al servicio de las metas ideales de la justicia material que están en la propia esencia de su razón de ser.

#### NOTA BIBLIOGRAFICA

No estaría justificado por mi parte mencionar en este momento una relación exhaustiva, o aun mínimamente amplia, de aquellos trabajos que, de una u otra manera, se han referido al tema de la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero, no obstante, sí creo que debo recoger aquí aquellos que se han tenido en cuenta para la redacción del trabajo y que pueden ayudar a ilustrar algunas de las afirmaciones que en él se hacen sobre un tema que, además de importante, es y ha sido objeto de amplia discusión y debate. La planta de esta jurisdicción, en efecto, ha sido un tema polémico ya desde los precedentes inmediatos de la regulación actual del contencioso, situados en la Ley Jurisdiccional de 13 de septiembre de 1888. La discusión sobre la organización de los tribunales en el nivel inferior propició entonces diversas intervenciones favorables a los tribunales provinciales—que finalmente prevalecerían—frente a la tesis inicial de tribunales regionales. A algunas de las razones allí esgrimidas hago referencia en el texto, pero el problema puede consultarse, en detalle, en mi libro *El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888*, Madrid, 1975, en especial páginas 329 y s. y 330-344.

Con posterioridad, el tema reaparecería en el momento en que se sustituyen los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo por las Salas correspondientes de las Audiencias Territoriales al aprobarse la Ley Jurisdiccional de 1956. Así, por ejemplo, en un temprano trabajo publicado cuando aún no había sido aprobada esta ley, pero ya estaba en gestación, Cirilo MARTÍN-RETORTILLO se refirió, en «Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo» (*Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 89, 1956, pp. 680-89), a la importancia de mantener el ámbito provincial de los Tribunales de lo contencioso como forma de acercamiento de la justicia a los interesados y como manera de ahorrar trámites, a veces innecesarios. No resulta ocioso el recordatorio de este trabajo en unos momentos como los actuales, cuando la reorganización de lo contencioso-administrativo podría propiciar en determinados casos, como se apunta en el texto, la creación de una instancia infrarregional para asuntos de pequeña cuantía, temas municipales, etc., instancia que bien pudiera ser de carácter unipersonal.

Por lo demás, la crítica del reparto de competencias en esta jurisdicción ha sido abundante. Con anterioridad a la reforma de 1973, propiciando una modificación parcial en el sentido en que más o menos vino a orientarse luego la Ley de 17 de marzo de 1973, el propio C. MARTÍN-RETORTILLO, en un artículo póstumo cuyo título es bien significativo, denunciaba la situación. Véase en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1968, pp. 97-113) su trabajo «Exorbitante número de recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Supremo».

La Ley de 1973, a la que acabo de referirme, y que en buena medida es el punto de arranque de la situación actual—con independencia de la reforma que ha significado la creación de la Audiencia Nacional—, fue objeto de análisis críticos en cuanto al tema de la planta de la jurisdicción. Véanse, a este respecto y a título de muestra, el libro de L. MOSQUERA y A. CARRETERO, *Comentarios a la reforma de lo contencioso-administrativo (Ley 17 marzo 1973)*, Ed. Civitas, Madrid, 1974; el trabajo de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario de urgencia a la reforma parcial de la jurisdicción contencioso-administrativa, en *Revista de Administración Pública* núm. 70 (1973), pp. 349-64, donde se hace un juicio negativo de la reforma en línea parecida a las propuestas del texto de este trabajo: función unificadora, orientadora, del Tribunal Supremo y ruptura de la correlación administrador-juzgador. Para un planteamiento general de esta reforma de 1973 e incluso de la de 1977, recogiendo los puntos de vista del autor plasmados con anterioridad en otros trabajos específicos, puede verse también J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1978.

La reforma de 1977, implícita en la creación de la Audiencia Nacional, ha sido analizada por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su trabajo «Sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa», en *RAP* número 81 (1976), pp. 309-20, insistiendo en ideas anteriores y calificando de coyuntural la reforma, por más que resulte plausible la idea de descargar al Tribunal Supremo de la mayor parte de sus competencias de Tribunal de primera instancia (aunque con la contrapartida de reproducir el problema en la Audiencia Nacional) y la implantación de la apelación en un sólo efecto, limitando así los inconvenientes del retraso que significa la doble instancia.

Una síntesis de la situación actual, con planteamientos críticos también de todas las reformas llevadas a cabo, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, 1977, pp. 473-77, insistiendo en la idea de convertir a las Audiencias en Tribunales de «derecho común».

Con anterioridad a las reformas a que venimos haciendo mención, una propuesta concreta de organización puede consultarse en el trabajo del magistrado A. GALÁN MENÉNDEZ, «Propuesta de reorganización y reparto de competencias en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Boletín de Organización y Métodos* núm. 10 (1972), pp. 7-24.

Sobre la reciente reforma llevada a cabo por la Ley de 26 de diciembre de 1978 sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, que afecta sobre todo al ámbito procedimental, pero que tiene también transcendencia general, J. ALMAGRO NOSETE, «Poder judicial y Tribunal de Garantías en la nueva Constitución», en el volumen colectivo *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, Madrid, 1978, pp. 283 y ss., en especial p. 326, refiriéndose aún al proyecto de ley. Referencias igualmente a esta ley—todavía proyecto cuando se escribió el trabajo—en A. ACÚNDEZ, «Repercusiones de la Constitución de 1978 en el Derecho procesal», en el volumen colectivo *Lecturas...*, ya citado, vol. II, pp. 393 y ss., especialmente p. 459, y también L. MARTÍN REBOLLO, «Libertades públicas y control judicial», en *RAP* núm. 84 (1977), en especial pp. 395, 403 y 413.

La problemática general de la incidencia del texto constitucional en la jurisdicción contenciosa la he analizado yo mismo en mi trabajo «La justicia administrativa ante el texto constitucional», en *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 19 (1978), pp. 519-39. También hay observaciones a este respecto en los trabajos citados con anterioridad del volumen colectivo *Lectura sobre la Constitución Española*. Sobre la incidencia del texto constitucional en el tema jurisdiccional véase igualmente L. PAREJO ALFONSO, «La garantía jurisdiccional

frente a la actividad administrativa. A propósito de los artículos 24 y 104 del anteproyecto constitucional», en *RAP* núm. 84, pp. 569-88, donde este autor se muestra partidario de la enmienda derrotada que recogía plenamente el principio de cláusula general y critica las insuficiencias del actual artículo 106 de la Constitución, que queda así a merced de la posterior interpretación legal y jurisprudencial.

En el mismo volumen citado con anterioridad (*Lecturas...*, tomo I, páginas 345-76), T. R. FERNÁNDEZ alude, en su trabajo «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», al control jurisdiccional de la Administración y al significado, no demasiado concreto, que el texto constitucional ha tenido sobre el tema, fijando la atención en la planta de la jurisdicción a propósito de la nueva organización territorial, que es justamente el objeto de este trabajo, llegando a las conclusiones a las que se hace referencia expresa en el texto (véanse, así, sobre todo, las pp. 374 a 376 de la citada colaboración de T. R. FERNÁNDEZ).

Acerca de la problemática de la potestad normativa de las Comunidades autónomas, que como se ha visto es un tema paralelo al de los Tribunales Superiores Regionales en cuanto está enunciado, en parte, en el controvertido artículo 152 de la Constitución, puede consultarse el trabajo de Santiago Muñoz Machado, que con el título *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas* acaba de publicar la editorial Civitas en sus *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1979, en el que, en este tema, se defienden puntos de vista contrapuestos a los expresados por T. R. FERNÁNDEZ en el trabajo ya citado. También, y en la misma línea que propicia la generalización de la potestad normativa, A. EMBID Irujo, «Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional», en el volumen colectivo *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, edición preparada por M. RAMÍREZ, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, 1979, páginas 307-319, en especial pp. 315-18.

Sobre los Tribunales Administrativos Regionales italianos, a que se hace referencia en el texto, puede verse, sin ningún ánimo exhaustivo, el comentario sistemático de la ley de creación a cargo de O. SEPE y G. PES, *Le nuove leggi di giustizia amministrativa*, Milano, 1972; el también temprano libro de A. M. SANDULLI, *I Tribunali amministrativi regionali (Prime note di commento alla legge istitutiva)*, Napoli, 1972, o el de P. VIRGA, *I Tribunali amministrativi regionali*, Milano, 1972. La bibliografía sobre este tema, en Italia, es muy abundante. Incluso antes de la publicación de la ley se celebraron congresos y mesas redondas

sobre el mismo. Una de ellas, muy importante, tuvo lugar en Lecce en abril de 1970, publicándose sus ponencias y resoluciones en un volumen colectivo aparecido en 1971 con el título *I Tribunali amministrativi regionali* e intervenciones, entre otros, de los profesores GIANNINI, DEL PRETE, GASPARRI, de miembros del Parlamento, como su vicepresidente, el profesor LUCIFREDI, que ya en 1957 había abogado por la instauración de estos Tribunales, consejeros de Estado, abogados en ejercicio..., etc.

Una síntesis reciente del sistema general de justicia administrativa italiano, muy ilustrativo del mismo por estar redactado, en principio, para una revista extranjera, puede consultarse en el trabajo del juez de la Corte Constitucional, autor, por lo demás, de numerosos trabajos sobre el tema, G. ROEHRSEN, «La Giustizia amministrativa in Italia», en *Rassegna dei lavori pubblici*, enero-marzo 1978 (cito por la separata que contiene, además, la bibliografía más importante de la doctrina italiana).

Finalmente, el Decreto de 24 de octubre de 1933, a que se hace referencia en el texto y que transfiere a la Generalidad de Cataluña los servicios de la Administración de Justicia, puede consultarse en S. MARTÍN-RETORTILLO, L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA, *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*, Madrid, 1978, pp. 674 y ss.