

# COMPETENCIAS EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

por

Juan Antonio Rossignoli Just

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2. CENTROS DE DECISION ADMINISTRATIVOS QUE NO CONSTITUYEN ADMINISTRACION PÚBLICA: A) *Consejo General del Poder Judicial*. B) *Tribunal Constitucional*. C) *Tribunal de Cuentas*. D) *Cortes Generales*. E) *Casa del Rey*.—III. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.—IV. COMPETENCIA ESPECIFICA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. PLANTEAMIENTO. 2. ACTUAL DISTRIBUCION DE LA COMPETENCIA ENTRE LOS DIVERSOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SU AFECCION POR LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES. 3. APUNTE Y COMENTARIO SOBRE LAS POSIBLES SOLUCIONES DE LA FUTURA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL RESPECTO A LA PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL.

## I. INTRODUCCION

Desde la iniciación de la nueva andadura política se hizo patente la necesidad de un Poder judicial que ejerciendo en toda su honrada la función de garantía esencial y última de los derechos de los

ciudadanos que por naturaleza le corresponde, se constituyera en pieza fundamental de la construcción de un auténtico Estado de Derecho.

Y la consolidación, recreación diría yo, de ese sólido Poder judicial ha sido, en efecto, constante del proceso constituyente y uno de los más queridos y ambiciosos intentos de la Constitución, en defensa de los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, que propugna como los superiores del ordenamiento jurídico, encomendando a los Jueces y Magistrados que lo integran la administración de esa justicia que emana del pueblo, no, por tanto, desde el aspecto de satisfacción meramente formal de las garantías establecidas en la ley, sino a su través, del derecho público subjetivo a la realización de tales valores inherentes al Estado de Derecho.

Lo cual exige la armónica concurrencia de una serie de comportamientos íntimamente entrelazados. El sometimiento a la legalidad y su defensa no sólo frente a los ciudadanos, sino también y con el mismo vigor respecto a los poderes públicos, y entendida la legalidad en aquella exacta medida del total ordenamiento jurídico, en el que se hallan sus principios informadores. La independencia, pero no la del Poder judicial, sino la de todos y cada uno de los Jueces que lo forman, y respecto a cualquier instancia de poder, aunque sea la propia, y que no representa únicamente la ausencia de directas o indirectas intromisiones, sino que requiere apoyos positivos funcionales o de organización y aun de la misma sociedad, más el que deriva de la conciencia individual y colectiva de responsabilidad y la exigibilidad de la misma. La unidad jurisdiccional, base de la organización y funcionamiento de los Tribunales, como garantía de la independencia e imparcialidad, y que se manifiesta en los principios de exclusividad y monopolio jurisdiccionales, en el sentido de que los Jueces sólo ejercen sus propias funciones, y éstas solamente a ellos están encomendadas. La participación del pueblo en la Administración de Justicia, que implica, por una parte, la extensión de la acción popular y la institución del Jurado, y de otro lado, la publicidad y, en lo posible, oralidad de las actuaciones judiciales, para que sean conocidas y, en su más exacto significado, criticadas. Y, desde luego, una justicia efectiva, prestada a través de proceso que con todas las garantías se desarrolle sin dilaciones indebidas.

Tales principios, que inspiran y son recogidos normativamente

por la Constitución, han de informar, si cabe con mayor fuerza, la función jurisdiccional en su relación con la actividad de la Administración pública, dada la lógica y cada vez más creciente intervención de la misma en la vida de los ciudadanos y la situación privilegiada con que se presenta ante los mismos.

La dificultad de deslindar exactamente la naturaleza con que aquélla actúa en cada caso y la del derecho material a que se halle sujeta, hace pensar en la conveniencia de configurar a uno sólo de los diversos órdenes como jurisdicción única y propia de la Administración, estableciendo la competencia en base exclusiva del sujeto y no en atención a la situación en que se produjeron los hechos o las normas que regulan la actividad; criterio defendido por parte de la doctrina y que parece informará, en parte, el futuro Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y, desde luego, a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa, que se convertirá en Juez ordinario de la Administración pública, conociendo, con alteración de la tradicional regla, de todas aquellas materias que no estén expresamente atribuidas a otro orden jurisdiccional.

El actual ordenamiento jurídico señala, sin embargo, a nuestra jurisdicción como competente para conocer de la actividad de la Administración sólo en cuanto sujeta al Derecho administrativo, aunque intenta paliar aquellos obstáculos con la fórmula consagrada en el artículo 4 de la Ley Jurisdiccional de ampliar dicha competencia a las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, salvo las de carácter penal.

También, sin duda, obedece a esas razones, aparte la de evitación de zonas de inmunidad, la creciente expansión de la jurisdicción contencioso-administrativa, manifestada en múltiples aspectos, como la formación legal de un mayor abanico de derechos e intereses defendibles ante la misma, la nueva perspectiva de la legitimación para invocarlos y la flexibilidad y amplitud del concepto de Administración pública y de acto administrativo, sobre los que seguidamente vamos a parar nuestra atención, que alcanzará, como cierre del tema que hoy nos convoca, a la estructuración orgánica de los Tribunales de nuestro orden y a la distribución de competencias entre los mismos.

Y ello con la ilusionada conciencia del trascendental papel de esta jurisdicción en la construcción del auténtico Estado social y democrático de Derecho, con transformación de la sociedad en ideales

de justicia, aportados por Jueces técnicos que han asumido vivamente y en plenitud todos los valores constitucionales.

## II. COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La naturaleza, extensión y límites de esta jurisdicción viene delimitada en su Ley reguladora de 1956, al establecer en el artículo 1 que: «La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley», primaria cláusula general que forma la propia esencia de un Estado de Derecho al residenciar ante los Tribunales todas las pretensiones con aquellas referencias, bajo las orientaciones, tan enérgicamente señaladas en la Exposición de Motivos de la Ley, de evitar las interpretaciones formalistas y lograr la tutela de los derechos e intereses de los administrados con la misma intensidad y aún mayores garantías que si las mismas cuestiones se sometieran a otro orden de la jurisdicción.

En ese doble criterio simultáneo destaca como primer elemento la Administración pública, sin cuyos actos y sin su presencia como parte no se concibe legalmente al proceso contencioso-administrativo. Determinar los sujetos que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, integran o constituyen la Administración pública o a los que, por uno u otro título, ha de reconocérseles esa condición, no se revelaba como función necesaria de la propia Ley, y no sólo porque las creadoras o reguladoras de las diversas Entidades y organizaciones podían habilitar, respecto a los actos públicos de las mismas, el cauce jurisdiccional contencioso-administrativo, mediante la simple fórmula de reputarlas directamente y en una u otra medida, Administración pública, o indirectamente, señalando la impugnabilidad de aquéllos en esa vía —y lo evidencia el artículo 3-c) de la Ley Jurisdiccional—, sino por estar ya establecido, respecto a la Administración del Estado, y recogerse en la Ley de Régimen Jurídico de 1957, y más tarde, en la Ley Fundamental Orgánica del Estado de 1967, una definición fundamental de la misma; hallarse determinadas o ser determinables las Entidades de la Administra-

ción local por la Ley de Régimen local y sus reglamentos, vigentes al año 1956, y las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local, también delimitadas, aunque parcialmente, en esa legislación local, y en lo demás, en legislación dispersa, con posterioridad integrada en Leyes como la de Entidades Estatales Autónomas o la de Colegios Profesionales.

Sin embargo, la Ley de 27 de diciembre de 1956 se cuida de delimitar el concepto de Administración pública a los efectos del proceso contencioso, describiendo como tales las que acaban de señalarse, hoy día ineludiblemente completadas con las Comunidades Autónomas y las Administraciones por ellas tuteladas, por imperio del artículo 153-c) de la Constitución.

Aparte las interesantes construcciones doctrinales sobre el concepto de Administración pública y las divergencias suscitadas en múltiples de sus aspectos, como, por ejemplo, el relativo a la personalidad jurídica única de la misma, ha sido pacífica tesis la de la exigencia del doble requisito marcado en el artículo 1, que comentamos, para que pueda abrirse el proceso contencioso-administrativo.

Cierto que desde un primer momento, y cada vez con criterio de mayor flexibilidad, el Tribunal Supremo ha aceptado el control de actos que si sujetos al Derecho administrativo provenían de Entes que en rigor no constituían Administración pública, pero en realidad no se trata de supuestos excepcionales, sino de aquéllos en que esos sujetos actuaban como prolongación de la Administración, sin verdadera autonomía interna frente a la misma, en una relación de dependencia, orientadas o dirigidas por ella, realizando una actividad materialmente administrativa, gestionando los intereses públicos ante la inconveniencia o imposibilidad de verificarlo por sí misma la Administración, y que en definitiva respondían a la técnica de la descentralización, atribución o delegación singular de funciones que permite el artículo 28, 4, b), de la Ley Jurisdiccional, que refiriéndose a las personas que obran como delegados, agentes o mandatarios de la Administración, ha de entenderse completa la relación del artículo 1.º, 2.

Tampoco se considera excepcionalidad a ese dual criterio de delimitación competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa, la previsión recogida en el artículo 3.º, c), de su Ley reguladora, pues cuando una ley atribuya a aquélla el conocimiento de determinados actos o disposiciones con «rango inferior a ley» no

reconducibles a una de las Administraciones públicas a que se contrae dicho artículo 1.º, 2, no podría entenderse como modificación por ampliación del concepto y enumeración de aquéllas, sino mera manifestación de que «a estos efectos», como dice el propio último precepto, es decir, al de posibilitar el control jurisdiccional, ese sujeto o centro de imputación ha de considerarse como si fuera Administración pública, y ello si no se acogiera como interpretación correcta de aquella norma el constituir la misma instrumento previsto por la propia Ley de la Jurisdicción para dilucidar las posibles dudas que ofreciere la comprensión conceptual y aplicativa de su artículo 1.º, 2.

Verdad indiscutida es, sin embargo, la existencia de Entes públicos inequívocamente no calificables de Administración pública, cuyas decisiones se sujetan necesariamente al Derecho administrativo en virtud de múltiples conocidas razones, de las que cabe apuntar la autonomía o facultad de autogobierno que para el adecuado cumplimiento de las funciones que tienen atribuidas se confieren a determinados órganos de otros poderes del Estado y la insuficiencia de las normas de Derecho público que los crean o regulan para cubrir toda su actividad, que hace precisa normalmente la remisión explícita o implícita al Derecho administrativo, en el que se contienen las técnicas adecuadas para llenar esas lagunas, al funcionar dentro del Derecho público como ordenamiento supletorio común, y cuyos propios principios sirven como instrumento de autointegración.

Y esa actividad materialmente administrativa de organismos no reconducibles al concepto de Administración pública ha podido escapar de la fiscalización jurisdiccional, dado los términos en que aparece redactado el artículo 1.º de la Ley reguladora de nuestra jurisdicción, situación, sin embargo, claramente contraria al diseño constitucional de las garantías de los ciudadanos, pues en contra del derecho fundamental a la igualdad que consagra el artículo 14 de la Ley fundamental, verían impedido su acceso a la jurisdicción contenciosa respecto a actuaciones administrativas, que aun idénticas materialmente las que proceden de la Administración, no encuentran en ella su centro de imputación, marginando de otra parte el principio plasmado en el artículo 9.º de la Constitución de sometimiento de todos los poderes públicos a la misma y al resto del ordenamiento jurídico, el de interdicción de la arbitrariedad de los

mismos y, desde luego, la tutela efectiva que recoge el también constitucional artículo 24.

Mas la plenitud objetiva y subjetiva del control jurisdiccional del Poder público ha de considerarse ya afortunadamente absoluta una vez publicada la Constitución española, al disponer el artículo 106, 1, como mandato de inmediata y directa aplicación, que «los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican», norma constitucional que no puede contraerse, como algún aislado comentarista ha pretendido con fundamento en su inserción en el Título VI, referido al Gobierno y a la Administración, a la actuación administrativa proveniente de la misma, sino comprensiva de toda la que materialmente ostenta esa naturaleza. Y ese inequívoco sentido se ha pronunciado ya en numerosas resoluciones de la jurisprudencia y parece recogerse en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, actualmente en tramitación, complemento quizá, como ya dejamos expuesto, de la cláusula residual de atribución al orden judicial administrativo el conocimiento de las pretensiones dirigidas frente a la Administración pública, no expresamente encomendadas a otros Jueces y Tribunales.

Esa concepción impone, desde luego, un cambio en la interpretación jurisprudencial del contenido del artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional y posiblemente la conveniencia de su reforma y el replanteamiento de problemas que, como los de la significación conceptual de la Administración pública o la personalidad del Estado, dejamos aquí meramente apuntados en su trascendencia para la delimitación competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa, que en síntesis, y sin mayor profundización, puede afirmarse alcanza a todos los actos materialmente administrativos, abstracción hecha del sujeto de que emanan, como basta para evidenciarlo el examen de las leyes dictadas en desarrollo de la Constitución y, en general, las reguladoras de determinados organismos del Estado español, que seguidamente pasamos con brevedad a examinar.

## 2. CENTROS DE DECISIÓN ADMINISTRATIVOS QUE NO CONSTITUYEN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### A) *Consejo General del Poder Judicial*

El artículo 122 del texto fundamental de nuestro ordenamiento crea y concibe el Consejo General del Poder Judicial como el órgano de gobierno del mismo, al que por propia definición le vienen encomendadas funciones gestoras y de administración de naturaleza fundamentalmente administrativa, hoy día reguladas en su Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, cuales las derivadas de su potestad reglamentaria sobre su organización y funcionamiento, régimen de personal y servicios y demás materias de su competencia según el artículo 5.º, y de la de naturaleza decisoria sobre las materias que precisa el artículo 2.º, competencias, entre otras, que desde luego han de ser actuadas bajo las normas contenidas en la propia Ley y, por las razones en otro lugar apuntadas, en lo no previsto por la misma por las comunes del Derecho administrativo.

Consecuencia ésta ineludible conforme a la tesis que hasta aquí venimos sosteniendo y, desde luego, de la cláusula general del artículo 106, 1, de la Constitución, y que acoge dicha Ley Orgánica al establecer como premisa en el artículo 46 «en todo cuanto no se halle previsto en esta ley se observarán, en materia de procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo General, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo», y forzosamente concluir el artículo 47 con el sometimiento al control por las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de los actos de los órganos del Consejo General que pongan fin a la vía administrativa, aunque resulta sorprendente y se reputa criterio erróneo residenciar esa competencia en el Pleno del Tribunal, como parece reconocerlo el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial al omitir esa referencia al Pleno.

### B) *Tribunal Constitucional*

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, otorga un amplio margen de autodeterminación al Tribunal Constitucional al comenzar afirmando en su artículo 1.º que «es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica», para añadir en el 2.º que «podrá dictar

reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente Ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado* autorizados por su Presidente», al que el artículo 15 le atribuye el ejercicio de las «potestades administrativas sobre el personal del Tribunal», puntualizándose en el 99, 3, que le corresponde resolver los «recursos de alzada contra las resoluciones del Secretario general en materia de personal», y cuya decisión, concluye el precepto, «agotará la vía administrativa», siendo susceptible de ulterior recurso contencioso-administrativo.

La absoluta independencia del Tribunal Constitucional de los demás órganos estatales y su único sometimiento a la Constitución y a su propia Ley Orgánica sólo puede predicarse, pues, en su función estrictamente jurisdiccional de intérprete supremo de aquélla, quedando sujeto en su actividad residual al régimen jurídico-administrativo, y en él al control jurisdiccional. Cierto que la Ley Orgánica no contiene esa previsión respecto a determinadas materias, como las relativas a la contratación y gestión patrimonial del Tribunal o al ejercicio de su potestad reglamentaria, pero la naturaleza típicamente administrativa de aquéllos y el principio de sumisión de todos los poderes públicos al total ordenamiento jurídico que recoge el artículo 9.º de la Constitución, del que deriva el de interdicción de la arbitrariedad, más el control de la potestad reglamentaria, que el artículo 106 de la misma encomienda a los Tribunales, conducen inexorablemente a la misma conclusión de la pertinencia de esa fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa.

### C) *Tribunal de Cuentas*

Conclusión la anterior que necesariamente alcanza a la actividad no jurisdiccional ni fiscalizadora de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, que corresponde al Tribunal de Cuentas, pues constituye un organismo concebido por el artículo 136, 1, de la Constitución española y reitera el 1.º, 2, de su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, como dependiente directamente de las Cortes Generales, con separación de la Administración del Estado para garantizar su función, a cuyo fin se le reconoce en el artículo 3.º «competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior», y en ella la disposición de

gastos y la contratación de obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su funcionamiento —artículo 20, *d*)—, o sea la realización de actos o contratos sometidos por razón del sujeto al Derecho público, dentro del cual no se encuentra más régimen regulador que el desarrollado por el Derecho administrativo.

Y lo recoge expresamente esa Ley Orgánica para el personal funcional al remitirse globalmente respecto al mismo al «régimen general de la función pública», y forzosamente con él, al sistema de garantías, y como última a la jurisdiccional.

#### D) *Cortes Generales*

Al igual que los anteriores Entes constitucionales, las Cortes Generales exigen para el más adecuado ejercicio de la potestad legislativa y del control de la acción del Gobierno, que le atribuye el artículo 66 de la Constitución, la autorregulación de su personal, que el artículo 72 de su propio texto le reconoce, la ordenación de gastos y pagos, facultad ya recogida en los artículos 31 y 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como la capacidad para contratar por sí, actividad toda también ineludiblemente sujeta a los modos y medios regulados en el Derecho administrativo y a las garantías jurisdiccionales para los afectados por aquella que con carácter general en el mismo se establecen.

#### E) *Casa del Rey*

Y como último comentario, aunque quepan otros, a la plenitud del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en el aspecto que venimos esbozando, ha de hacerse mención a la Casa del Rey, que en contemplación del Real Decreto 310/1979, de 13 de febrero, que la reorganizó, podría concebirse como un organismo o institución administrativa con subjetividad propia, no integrante ni sometida a la tutela de la Administración, pero cuya actividad administrativa ha de sujetarse, aunque nada esté normado en este punto, a la revisión jurisdiccional en virtud del obligado juego de los principios constitucionales que reiteradamente hemos señalado.

### III. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Fuera del ámbito subjetivo, numerosísimas son también las muestras de la profunda y extensa expansión del ámbito de conocimiento de nuestra jurisdicción, que en garantía de los derechos de los ciudadanos frente a los poderes públicos ha hecho posible la nueva normativa constitucional y, en general, el profundo cambio político operado en nuestra Patria.

Y así en el ámbito jurídico electoral, pues de acuerdo con los contenidos de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, y por razones más circunstanciales que objetivas, el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, estableció unas determinaciones reguladoras de los órganos representativos, optando, de entre las varias soluciones que el Derecho histórico español y el comparado permitían, por el otorgamiento de la tutela y garantía del procedimiento al Poder judicial, y en él a la jurisdicción contencioso-administrativa, quizá, como ha apuntado la doctrina, por el prestigio y antiformalismo que caracteriza a la misma.

Tan interesante se ofrecen las cuestiones del que ha venido en llamarse contencioso electoral, que para los organizadores de estas Jornadas ha merecido, con toda justicia, hacerlo objeto de otra de las conferencias programas, razón que nos obliga a marginar la entrada en su análisis, al igual y por idéntico motivo que en las de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pleno de ricas perspectivas ante la nueva estructuración del Estado, y la posible determinación de la competencia en esta materia por única razón del sujeto y no con relación a la situación en que se produjeron los hechos o a la naturaleza de las normas que rigen la actividad dañosa, y, desde luego, en las relativas a la ejecución de sentencias a la luz de la Constitución, campo al que tantas energías hemos de aportar los Jueces que servimos en este orden jurisdiccional y a los que mayores responsabilidades en su caso se nos debe exigir.

Es quizá en la tutela de los derechos y libertades públicas reconocidas en la Constitución donde pueda encontrarse una de las más significativas quiebras de los tradicionales límites de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa o en donde, pensamos, puede alcanzar su auténtica dimensión aquella cláusula general del artículo 106, 1, de la Constitución. Su artículo 53, 2,

confiere una garantía reforzada a los derechos y libertades públicas reconocidos en el artículo 14 y en la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo II —artículos 15 al 29, ambos inclusive—, así como a la objeción de conciencia regulada por el artículo 30, al prever la primaria y natural protección por los Jueces y Tribunales ordinarios, a la que están llamados por el artículo 24, más, «en su caso», según la expresión del propio precepto, la del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige en su artículo 43, como requisito para acceder al recurso de amparo, haber agotado previamente «la vía judicial precedente», con clara remisión a la prevista en el constitucional artículo 53, 2, de tutela «ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad», el cual viene señalado en la Disposición transitoria 2.<sup>a</sup>, 2, de esa Ley Orgánica al literalmente disponer: «En tanto no sean desarrolladas las previsiones del artículo 53, 2, de la Constitución para configurar el procedimiento judicial de protección de los derechos y libertades fundamentales, se entenderá que la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la contencioso-administrativa ordinaria o la configurada en la Sección 2.<sup>a</sup> de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, a cuyos efectos el ámbito de la misma se entiende extendido a todos los derechos y libertades a que se refiere el expresado artículo 53, 2, de la Constitución».

Y el artículo 41, 2, de la misma Ley Orgánica, reiterado en el 43, 2, enumera como sujetos de los que puede provenir la actividad lesiva para esos derechos y libertades fundamentales «los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás Entes públicos de carácter territorial corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes», expresando como manifestaciones de la posible violación de aquéllos las «disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho».

Aparte la amplitud con que esas normas contemplan los sujetos productores del agravio, y que también desde esta materia reconducirían a la problemática interpretativa del artículo 1.<sup>o</sup>, 2, de la Ley Jurisdiccional anteriormente apuntada, es aquí donde se encuentra la clave del descubrimiento de la expansión objetiva de la competencia de la jurisdicción administrativa, ya que siendo la vía judicial necesaria y previa para llegar a la del recurso constitucio-

nal, parece consecuente y acorde con el principio de tutela efectiva la correspondencia en una y otra de las mismas modalidades de actividad.

En efecto, con esa base, cuyo más profundo desarrollo escapa de los límites de este trabajo, y la consideración de que el objeto de estos procedimientos no radica en la legalidad de la actuación administrativa, sino en la tutela y reintegración al titular afectado del derecho o libertad menoscabado, debe, a nuestro juicio, sostenerse, desde luego, la sujeción en el proceso judicial previo de las disposiciones de categoría inferior a ley, los actos originados por los Entes públicos, sin distinción entre los estrictamente administrativos y los políticos, e incluso, al no especificar el artículo 43, 1, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que los mismos hayan de estar sujetos al Derecho administrativo, sino referirse sin más a los «actos jurídicos», comprender también los regulados por el Derecho privado, sin ocultar las grandes dificultades técnico-jurídicas que ello entrañaría, y, en fin, las vías de hecho o actuaciones de los poderes públicos sin cobertura del acto administrativo previo, para lo que una vez más habría de marginarse la concepción de la jurisdicción contenciosa como jurisdicción revisora, así como la inactividad de la Administración, tan frecuente causa de lesiones a los derechos y libertades de los ciudadanos, que si a veces remediabiles a través del mecanismo de la inactividad formal del silencio administrativo negativo, quedaría inmune en los demás supuestos.

Estas, más que conclusiones, sugerencias, llenas de sentido en un Estado de Derecho como el nuestro, en el que la protección de esos derechos y libertades cobra tanto valor como para la instauración de un reforzado sistema de garantías, han de ser trasladadas al proceso que por su carácter sumario es el habitualmente utilizado para obtener el restablecimiento de aquellos valores, so pena de vaciarlo del sentido que ha de cobrar a la luz de la Constitución.

Nos estamos refiriendo al procedimiento establecido por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, y ello no obstante ser muy conscientes que la redacción dada a su artículo 6.º, contraída a los «actos de la Administración pública, sujetos al Derecho administrativo, que afectan al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona», y su conjunta interpretación con el artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción, que además se señala como de aplicación supleto-

ria, dirige en principio a una concepción sumamente restrictiva del objeto del amparo judicial por ese cauce.

Y como posible objeto de posterior diálogo así dejamos simplemente enunciadas esas interesantes cuestiones, no sin terminar en este punto con el pensamiento de la necesidad de aprovechar la coyuntura de la existencia de instrumento tan eficaz de defensa de las libertades para potenciarlo por encima de salvables obstáculos formalistas, en aras de las mismas y, en definitiva, de todos los valores constitucionales, y no en vano se ha dicho respecto a esa Ley que ha marcado el camino por el que necesariamente, aunque con todos los matices posibles, deberá transcurrir la reforma del contencioso-administrativo en España.

En este superficial esquema sobre la ampliación del campo subjetivo y objetivo de conocimiento de nuestra jurisdicción, inevitable se presenta la mención a la incidencia que el nuevo ordenamiento jurídico constitucional ha representado en determinadas áreas de la actividad de la Administración, declaradas, por claros motivos de oportunidad política o por esa razón de Estado tan abusivamente utilizada, inmunes por la propia Ley Jurisdiccional, y con ello apuntamos a varios de los apartados de su artículo 40, así como al contenido del 2.º, *b)*, al menos en la insistente interpretación del concepto de acto político en su acepción originaria o histórica.

Derogada expresamente por las Leyes de 18 de marzo de 1966 y 22 de julio de 1977 la exclusión del control por la jurisdicción de los actos dictados en ejercicio de la función de policía sobre la prensa, radio, cinematografía y teatro a que se refería el apartado *b)* de aquel artículo 40, igualmente han quedado sin cobertura legal, y directamente dejada sin efecto por fuerza de la Disposición derogatoria 3.ª de la Constitución y desde el momento de su entrada en vigor, la que ha venido en llamarse «reserva discrecional militar», que aún luce en los apartados *c)* y *d)* de dicho artículo, y, desde luego, la inmunidad de los actos expresamente declarada por ley, recogida en el apartado *f)*, como absolutamente contrarias a los principios, constante de este trabajo, de control sin excepciones de la actividad administrativa, de derecho a la justicia, sin situación alguna de indefensión y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho de la Administración, que tan vigorosamente proclaman los artículos 106, 1, 24 y 103, 1, de la Constitución.

Normas que han servido a la doctrina para entender asimismo

derogado el apartado b) del artículo 2.º de la Ley Jurisdiccional, o al menos la conveniencia de su supresión, por la innecesariedad de su contenido y los equívocos a que se presta la distinción, por otra parte tan nítida, en el artículo 97 de aquélla, entre actos administrativos emanados de los órganos políticos del Estado, objeto de revisión por los Tribunales conforme al artículo 1.º de dicha Ley, y actos estrictamente políticos de los mismos, erradicados por naturaleza de ese control, al responder a la consideración unitaria de los intereses del Estado, como en las relaciones internacionales, la interconstitucional del Ejecutivo con los demás Poderes, las cuestiones de gracia y amnistía y defensa del territorio nacional, por citar algunas.

Y no podemos concluir la exposición de este núcleo de cuestiones atribuibles por la normativa fundamental a la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa sin mencionar la relativa a la inactividad de la Administración, de tan profundo relieve en el camino de cumplimiento de los postulados constitucionales, entre los que se halla el de sometimiento de aquélla, como uno de los poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Cuestión que por tan íntimamente ligada a la naturaleza revisora que aún se viene predicando de nuestra jurisdicción y a la de preexistencia de decisión previa como presupuesto de acceso a aquélla, se ofrece llena de dificultades, y, en efecto, continúa como objeto de amplia polémica doctrinal y de una línea en la jurisprudencia que se mueve en la aceptación del control en algunos aislados supuestos de clara omisión del deber de actuar por la Administración, por ejemplo en materia urbanística, y de ejercicio de la potestad reglamentaria.

No es propósito de este trabajo, ni cabe en su lógica y estructura, entrar en el examen de la fundamentación aducida en pro o en contra de una u otra de las posibles posturas, aunque sí el dejar consignado el pensamiento de que la plenitud de la función de juzgar atribuida a los Jueces y Tribunales por el artículo 117, 3, de la Constitución, el derecho a una justicia efectiva que a todos los ciudadanos reconoce el artículo 24, 1, de la misma y sus principios, entre otros, de legalidad y seguridad jurídicas abocan a superar las dificultades técnico-jurídicas y a concebir que la decisión administrativa previa, material o formalmente considerada no constituye más que el pretexto para vincular la instancia y trabar el proceso,

por lo que transformada la inactividad de la Administración en actividad formal a través de la reclamación del particular, completada con el instituto del silencio administrativo, habilitaría al Tribunal para decidir de acuerdo con el artículo 42 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, reconociendo en su caso una situación jurídica individualizada y adoptando las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma.

#### IV. COMPETENCIA ESPECIFICA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

##### 1. PLANTEAMIENTO

Hablar de competencia entre los diversos órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa implicaría remontarse a los principios organizativos de toda la estructura del Poder judicial, presididos todos ellos por el de independencia, que es complementado y no excluye los de igualdad y seguridad jurídicas, exigentes de un órgano unificador de los criterios jurisprudenciales.

En profundo estudio, recordaba Adolfo CARRETERO PÉREZ que la organización del Poder judicial no es consecuencia de simples criterios de racionalización del trabajo, sino que viene consolidada a través de la historia y de la legislación anterior, cuyo análisis revela a la legalidad y a la eficacia como sus elementos informadores, legalidad fundamentadora del acercamiento geográfico y humano de la justicia al justiciable y de la distribución de la competencia funcional o jerárquica mediante el sistema de recursos, tanto el ordinario, o en la instancia el de apelación, como los extraordinarios de revisión y en interés de la ley, pues junto a fortalecer aquél la garantía en la adecuada respuesta a las pretensiones de los ciudadanos, posibilitan la formación de la unidad interpretativa, así como velar por el funcionamiento de los Tribunales inferiores dentro de los cauces del ordenamiento jurídico que están llamados a aplicar.

Tradicionalmente el segundo de los principios, el de eficacia, ha querido cumplirse con la sencilla fórmula de adecuación de la competencia territorial y objetiva del órgano jurisdiccional a la correspondiente al órgano administrativo sujeto a revisión, es decir, con

la instauración del fuero de realización del acto, entendido como el de emanación del mismo.

Y de ese modo lo recogió nuestra en tantos puntos admirable Ley de 1956, que, y precisamente por su éxito, determinó, con la obvia razón del acusado centralismo de los órganos de la Administración, una congestión de los procesos especialmente en el Tribunal Supremo, con auténtica denegación de justicia generada por la consiguiente lentitud en la resolución de los mismos.

Tan apremiante situación, denunciada por la propia e inocultable realidad, y el propósito de iniciar la planificación de la Administración de Justicia, demandada por el nuevo entorno socio-económico, hizo necesaria la reforma de la Ley en vigor, nuevamente más centrada que en la razón de ajuste o de perfección técnico-formal, en la de mera eficacia que se pretendía alcanzar mediante la desconcentración o desplazamiento de las competencias radicadas en los órganos superiores de la jurisdicción en favor de los de menor grado, inquietud ya reflejada en el Anteproyecto de Ley de Bases Orgánica de la Justicia, sometida a información pública en 1968, que con aquel pragmático objetivo diseñaba un Tribunal Central como órgano intermedio entre las Audiencias Territoriales y el Tribunal Supremo, al que se atribuía el conocimiento de determinados recursos sobre actos de la Administración central, y ampliaba la competencia de aquéllas fijándola en función del acto originario y no del recaído en alzada, para de ese modo convertir al Tribunal Supremo, salvo en algunas materias, de Juez de primera y única instancia en depurador de la jurisprudencia de los Tribunales inferiores y centro de unificación de criterios.

Con el mismo esencial propósito, el Gobierno elaboró un Proyecto de Ley de Reforma en el que a esos fines destacaba la concepción de las Audiencias Territoriales como auténticos Jueces de Derecho común, con competencia para conocer «de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra los actos dictados por órganos de la Administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, a menos que su conocimiento esté atribuido al Tribunal Supremo», al que, con las no muy numerosas salvedades hoy subsistentes, se le reservaba la función directiva y revisora en vía de apelación que le es propia.

Inesperadamente rechazado ese Proyecto en la Comisión de Justicia de las Cortes, se elaboró al poco tiempo y aprobó el recogido en la Ley de 17 de marzo de 1973, que mantenía como común la idea

de que el Estado, fuere cual fuese el órgano del que emanaren los actos, podía y debía ser enjuiciado por cualquier Tribunal, rompiendo el convencional esquema de correspondencia entre las competencias territoriales de Administración y jurisdicción y logrando un mayor acercamiento de la justicia al justiciable.

Mas esos fundamentales logros no ocultaron la timidez de la reforma ni la perturbación en el sistema competencial y en el de recursos, y por ende la urgencia de su modificación, cuando además había producido sólo un ligero alivio la congestión de recursos ante el Tribunal Supremo, abocado a conocer en plenitud la mayor parte de los recursos por vía de apelación.

A ese fin, y en el marco de la Ley Orgánica de la Justicia de 28 de noviembre de 1974, que siguió las directrices del Anteproyecto de 1968, se conservaba la competencia material de las Audiencias Territoriales delimitada por la Ley de 17 de marzo de 1973, recordando la que ésta confería al Tribunal Supremo en beneficio del nuevo Tribunal Central de lo Contencioso-administrativo, al que se asignaba el conocimiento de los actos de órganos centrales de nivel inferior a Ministro en todas las materias que no sean las de personal, expropiación forzosa y propiedades especiales, respecto de las cuales son competentes las Audiencias, y como profunda novedad la competencia para resolver los recursos de apelación que procedan contra las sentencias dictadas por aquéllas en primera instancia.

Esta Ley de Bases, que aunque formalmente vigente durante tres años no fue desarrollada salvo en parcelas muy específicas, constituyó el antecedente inmediato del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, creador de la Audiencia Nacional, que en su Preámbulo justificaba el nacimiento de la misma, en lo que a nuestra jurisdicción importa, en el «creciente ámbito de la acción administrativa, con multiplicación de los supuestos de revisión jurisdiccional que se proyectan en la labor de los órganos judiciales existentes y... se traducen en... acumulación de asuntos y retrasos inevitables, en perjuicio de las exigencias mismas de la justicia», es decir, y en definitiva, aligerar cuantitativa y cualitativamente la función del Tribunal Supremo y asegurar, como añade esa Exposición de Motivos, el mejor desempeño por el mismo de la importante misión de fijar criterios jurisprudenciales, el ejercicio de su función directiva, y de sentar doctrina legal, conservando en lo posible la adecuación entre Administración central y Tribunal de ámbito nacional, pero

sometido éste al régimen orgánico y procesal de las demás Audiencias y con respeto al sistema de recursos establecido tras la reforma de 1973.

Se ha consolidado, pues, la práctica eliminación del Tribunal Supremo como Tribunal de primera y única instancia, pero nada ha progresado la concepción de las Audiencias Territoriales como jueces de Derecho común, y realmente, y una vez más, junto a trasladarse la indeseada acumulación de asuntos al nuevo órgano jurisdiccional, tampoco se ha reducido considerablemente el número global de los mismos en el Tribunal Supremo, dada la obligación legal de apelar que gravita sobre los representantes de la Administración pública y el absoluto mantenimiento de esa competencia funcional en el mismo, razones todas, entre otras, que justifican la unánime opinión de constituir esas sucesivas reformas meras medidas coyunturales que dejan intactos los problemas de fondo y no responden a esa nueva planta de la jurisdicción que demandan los más elementales derechos públicos de los ciudadanos, especialmente el de una justicia, por pronta, eficaz.

## 2. ACTUAL DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE LOS DIVERSOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SU AFECCIÓN POR LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES

No obstante las correcciones operadas por la Ley de Reforma de 1973 y la creadora de la Audiencia Nacional, la actual distribución de competencias resulta, como veíamos antes, sumamente confusa y compleja y todavía basada fundamentalmente en la correlación administrador-juzgador, como lo evidencia la mera lectura de las normas de la Ley Jurisdiccional y del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, configuradoras de ese sistema, que atribuye competencia para conocer:

A) Al Tribunal Supremo, los recursos que impugnen 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 interpuestos contra actos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, los relativos a las resoluciones dictadas por el Consejo Supremo de Justicia Militar o a propuesta o con informe del mismo y los que se deduzcan en relación a acuerdos que se ha-

yan adoptado previo informe preceptivo del Consejo de Estado, así como el conocimiento de las cuestiones de responsabilidad patrimonial que derivan de actuaciones del Gobierno en pleno o en Comisiones Delegadas y los recursos que en materia de responsabilidad interpongan los Gobiernos Civiles y las autoridades y funcionarios con nivel jerárquico igual o superior a Director general, más los de apelación y revisión, cuando procedan, en relación a las sentencias que dictan las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales y de la Nacional.

B) A la Audiencia Nacional, «todos los recursos que se formulen en relación con los actos dictados por los órganos de la Administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Comisiones Delegadas del Gobierno, cualquiera que fuere la materia, excepto los atribuidos a las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales» y los que el propio artículo 6.º, 2, del referido Real Decreto-ley sigue manteniendo en el Tribunal Supremo; y

C) A las Salas de lo Contencioso-administrativo, los recursos interpuestos contra actos dictados por los órganos de la Administración pública cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, y en todo caso, a excepción de los que provengan de Ministros, cuando se refieran a cuestiones de personal, expropiación y propiedades especiales, así como a las cuestiones de responsabilidad patrimonial no atribuidas expresamente al Tribunal Supremo, y a 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, sin otras excepciones que las resoluciones ministeriales que reformaren el acto del inferior.

En el funcionamiento de tal sistema de competencias cabe simplemente indicar algunas de las dificultades en su aplicación, cuales las indirectas de delimitación del exacto concepto de cuestiones de personal o de disposiciones generales y el alcance del conocimiento del Tribunal Supremo respecto a los Decretos legislativos, entre otras, y como directas las que a veces derivan en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración y ejercicio del fuero

electivo, por citar algunas, pero su estudio desborda la finalidad de este trabajo, que para ser congruente con el título que lo encabeza ha de centrarse en la modificación operada en ese esquema competencial a virtud de la aprobación de la Constitución española, que si ha afectado a todo nuestro orden jurisdiccional, incide de forma muy específica en aquél.

Incidencia resultante de la plasmación del principio de las Nacionalidades dentro del Estado español, recogido en el artículo 2.º, en una estructuración jurídico-territorial de la que son expresión las Comunidades Autónomas, y de haberse atribuido a las mismas, además de las legislativas, funciones administrativas, entre ellas las de dictar normas reglamentarias, necesariamente llamadas en su ejercicio al control de legalidad por la jurisdicción, como lo expresa el artículo 153 de la Constitución española, que, en efecto, lo residencia en la contencioso-administrativa.

Y tal previsión necesariamente conlleva la existencia de al menos un Tribunal de ese orden en el ámbito territorial de cada una de las autónomas Comunidades territoriales, y, marginando ahora el problema organizatorio de creación de esos órganos en los nuevos territorios que no los poseen, de la fusión de los existentes en los que haya varios o la absorción por los superiores de nueva creación, la propia Constitución establece en el párrafo 2 del artículo 152, 1: «Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», para terminar añadiendo (después de la referencia a 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».

Es de destacar en esta norma el recuerdo de los esenciales principios constitucionales de unidad del Poder judicial, su independencia y la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, que ya se contenían en el Título VI del Texto fundamental, y sin cuya inspiración no sería posible el correcto entendimiento de esa nueva figura en el marco de competencias, principios los últimos no cuestionables, como se cuestiona el de unidad, reconocido en los Estatutos autonómicos más desarrollados en este punto, como los de las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia, que se refieren a dichos Tribunales como órganos de la Administración de Justi-

cia no *de*, sino *en* la respectiva Comunidad, aunque incurran en la incorrección sistemática de colocar el Capítulo correspondiente dentro del Título rubricado «De los poderes del País Vasco», «Del poder gallego...» o «De la competencia de la Generalidad».

Prevista en todos los Estatutos la creación en cada Comunidad de un Tribunal Superior de Justicia, y despejada de tan terminante forma la duda sobre si los mismos correspondían a las Comunidades de autonomía plena inmediata o también a las que la alcanzasen por la vía diferida o de segundo grado, resulta evidente la señalada alteración producida en el sistema actual de reparto de competencias.

La propia Constitución dispone literalmente, en el último párrafo de ese artículo 152, 1: «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 el invocado artículo 123 dice en su número 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».

Esas primarias determinaciones habrían de ser desarrolladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que alude el último inciso del párrafo anterior del mismo precepto, referencia, sin embargo, que por el momento carece de contenido, puesto que la Ley Orgánica, que, conforme al constitucional artículo 122, 1, «determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales», todavía no existe, y, por el contrario, han ido aprobándose los sucesivos Estatutos, de los que, si bien la mayor parte se han remitido a lo que establezca esa Ley posterior en cuanto a la determinación de las competencias, los nacidos por la vía rápida del artículo 151 contienen disposiciones sobre tal punto, que parece, aunque sólo dejemos indicado el problema, no pueden quedar vacías por la regulación que pudiera establecer aquella Ley.

Los Estatutos vasco, catalán y gallego, en efecto, contienen (en sus respectivos arts. 14, 20 y 22) una fórmula similar, la de que el Tribunal Superior de Justicia alcanza en el orden contencioso-administrativo a todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por la Administración autónoma en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la respectiva Comunidad y, en primera instancia, cuando se trate de actos dictados por la

Administración del Estado. Estableciendo a continuación, como cláusula general, «en las restantes materias se podrán interponer ante el Tribunal Supremo los recursos que, según las leyes, procedan. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y de jurisdicción entre los órganos judiciales de... (L.C.A.) y los demás del Estado».

Dentro, pues, de los principios de unidad e independencia del Poder judicial consagrados por la Constitución, los Estatutos recogen la potestad fiscalizadora de la jurisdicción sobre toda la actividad administrativa de los órganos de la Administración autónoma, incluida, a pesar de la dicción de aquellas normas, la potestad reglamentaria, con regla genérica de agotamiento de la instancia final en los Tribunales Superiores de Justicia, aunque quepa la duda, por lo que luego se dirá, si por instancia se entiende, como en técnica procesal es debido, una fase procesal en la cual el tema o cuestión puede replantearse de nuevo y plenariamente ante el Tribunal Superior.

El problema, sin embargo, se complica en nuestro orden jurisdiccional al existir junto a competencias excluyentes otras compartidas del Estado y de las Comunidades Autónomas, más un sencillo, pero ineludible sistema de recursos extraordinarios.

Ninguna duda ofrece la concreción de esta atribución de competencias, cuando se trate de actos o disposiciones emanados de la Administración autónoma en materia cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad correspondiente. En principio, tampoco cuando se trate de actos dictados dentro de ese territorio por la Administración del Estado. En el primer caso, las instancias se agotarán ante los órganos jurisdiccionales en la Comunidad, aún más posibilitado con la prevista instauración en los Tribunales Superiores de una Sala de Recursos. En el segundo, parece deberían conocer aquéllos en primera instancia, con seguimiento posterior de las reglas generales de la Ley Jurisdiccional, por lo que sería frecuente la terminación de los recursos en la sede territorial dadas las limitaciones que para la interposición de los recursos de apelación y revisión se contienen en los artículos 94 y 102 de dicha Ley.

Pero determinar la competencia para conocer del recurso de revisión u otros extraordinarios en aquel primer caso o, por ejemplo, respecto a materias atribuidas a la Comunidad por delegación, asunción o transferencia, ofrece, ante la ausencia actual de regulación, profundas dificultades, en cuyo examen ha entrado la doctrina, aven-

turando diversas hipótesis, la mayor parte de ellas con remisión a las previsiones del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial que se hallaba en tramitación parlamentaria.

Creemos firmemente que cualquiera de las posiciones que se adopten y, desde luego, el trabajo de elaboración del nuevo Proyecto, debe estar orientado por las ideas de convertir a los Tribunales regionales en auténticos jueces de Derecho común, desarrollando al máximo en ellos las competencias para cumplir los hasta ahora no alcanzados fines de una justicia rápida y eficaz, y así también impedir que el Tribunal Supremo reste como Tribunal de primera o segunda instancia, y, por el contrario, permitir que, una vez liberado del gran cúmulo de asuntos, ejerza como fundamental la función orientadora y de unificación de los criterios jurisprudenciales, que tradicional y constitucionalmente tiene atribuida, cuando, además y aun en materias de competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma, su referencia son instituciones y procedimientos regulados por el Derecho administrativo, continente de modelos jurídicos comunes, que no pueden verse alterados por interpretaciones que hicieran quebrar los principios de igualdad y seguridad jurídicas, sin los que es inconcebible el nuevo orden jurídico.

Y tanto el fracasado Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, como los trabajos preparatorios que actualmente realiza el Gobierno, según el último borrador que ha llegado a nuestras manos, parecen dirigidos a alcanzar esos fines, mediante la creación de Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de Sala de Recursos en los diversos Tribunales Superiores de Justicia, y la atribución a aquéllos del conocimiento de prácticamente los mismos asuntos de actual competencia de las Salas Territoriales de lo Contencioso-administrativo, reservándose a éstas la apelación contra las resoluciones de los primeros y, en primera instancia, decidir los recursos que se formulen contra los actos y disposiciones administrativas del Consejo de Gobierno o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; a la Sala de Recursos, además de la apelación frente a las resoluciones de las últimas que, conforme al régimen general, sean susceptibles de ello, «los recursos de revisión y demás extraordinarios que establezca la ley contra las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo o Sala del mismo orden que resuelvan recursos contra disposiciones o actos de la Comunidad Autónoma», y, en fin, configurando un recurso excepcional ante la Sala del Tribunal Supremo que corresponda cuando la Sala de Re-

cursos hubiere incurrido en exceso de jurisdicción dictando sentencia en materia de la exclusiva competencia de aquél, motivo al que el primitivo Proyecto había agregado el de sentencias contradictorias con otra u otras del Tribunal Supremo, que quizá cerrara más plenamente la misión unificadora de criterios que a éste le incumbe, y cuya posible eliminación no puede justificarse con la razón esgrimida en su momento parlamentario de «no es posible que el Tribunal Supremo establezca doctrina contraria a la del Tribunal Superior en materias que no son de su competencia», dada la naturaleza del Derecho regulador de la Administración.

### 3. APUNTE Y COMENTARIO SOBRE LAS POSIBLES SOLUCIONES DE LA FUTURA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL RESPECTO A LA PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL

Orgánica y funcionalmente estructurada de ese modo la justicia administrativa en los diversos territorios, necesariamente quedará atribuida a la oportuna Sala de la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos residuales respecto a los actos y disposiciones emanados de los órganos de la Administración pública que extiendan su competencia a todo el territorio nacional, es decir, los que no correspondan a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo ni al Tribunal Supremo, que, en primera instancia, resolverá en relación con los que procedan del Consejo de Ministros o Comisiones Delegadas.

El borrador de la futura Ley Orgánica del Poder Judicial, a que anteriormente aludíamos, establece, efectivamente, esa regulación, residenciando, por último, en el Tribunal Supremo, además de los recursos contra las disposiciones y actos emanados del Consejo General del Poder Judicial y de los de casación y revisión contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas, los de apelación contra sentencias dictadas en primera instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los otros extraordinarios que establezca la ley, que, congruentemente, no serán otros que el de revisión frente a las sentencias firmes de los Juzgados y Tribunales territoriales que no se refieran a la actividad administrativa de las Comunidades Autónomas, y a las de la Audiencia Nacional, más el excepcional contra las sentencias de las Salas de Recursos de los Tribunales Superiores de Justicia que hayan incurrido en exceso de jurisdicción.

La aproximación a la satisfacción de los fines de la moderna justicia administrativa, que hemos venido señalando, resulta evidente ante esa previsible estructura orgánica de la misma y el sistema de distribución de competencias apuntado, al definitivamente instaurarse como Juez natural o de Derecho común al del lugar de producción de los actos, con el consiguiente acercamiento de la justicia al justiciable y corrección de la tradicional adecuación Administración-Jurisdicción con la norma del domicilio del recurrente, que, a su vez, conllevará la descongestión de asuntos no sólo ante el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional, sino de las hoy sobrecargadas Salas de lo Contencioso-administrativo de determinadas Audiencias Territoriales.

No permanecerá el Tribunal Supremo en su núcleo conceptual y numérico como Tribunal de apelación y de primera instancia, y menos con la erradicación de su sede de los actos precisados de previo dictamen del Consejo de Estado o dictados a propuesta o con informe del Consejo Supremo de Justicia Militar, e incluso de los emanados de este mimetismo histórico que no responde a exigencia institucional o técnica alguna, pero quizá se cree el peligro de la dispersión de los criterios jurisprudenciales y la creación de una jurisprudencia paralela, posiblemente contradictoria en materias del común Derecho administrativo, afectantes en la esencia de su concepción a todos los territorios de España, y desvirtuándose en algún modo y medida la función directiva y orientadora del Tribunal Supremo y la imagen de órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, que tan vigorosamente proclama nuestra Constitución.