

I. ESPAÑA

LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SU COMPETENCIA (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA DIFÍCIL SITUACIÓN DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.—II. LA REGULACIÓN DE LA MATERIA EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL: EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA FUTURA LEY PROCESAL DE CARÁCTER ORDINARIO.—III. LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL: A) *Judicialidad y especialización.* B) *Las innovaciones.* C) *Composición de los distintos órganos jurisdiccionales.* D) *La provisión de plazas.* E) *Valoración de las innovaciones:* a) La Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. b) Los Juzgados de lo contencioso-administrativo.—IV. LA COMPETENCIA DE LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL: A) *Los criterios que deben inspirar su regulación.* B) *El proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial remitido por el Gobierno a las Cortes.* C) *Las competencias en primera o única instancia.* D) *Las técnicas de la Ley Orgánica: «listas» y «cláusulas generales».* E) *La competencia de cada uno de los órganos jurisdiccionales:* a) Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. b) Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. Referencia específica a la impugnación de las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central. c) Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. d) Los Juzgados de lo contencioso-administrativo. F) *Especial mención de las Administraciones Institucional del Estado y Corporativa.* G) *Los criterios definidores de la competencia territorial.*—V. LA SITUACIÓN ACTUAL: A) *Las distintas fases de la Ley Orgánica del Poder Judicial hasta llegar al 23 de mayo de 1989.* B) *Las competencias de los órganos jurisdiccionales en dichas fases y en la actual.* C) *Las reglas relativas a la Administración Institucional del Estado y a la Administración Corporativa.* D) *Los procesos pendientes.*—VI. LA REFORMA DE LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. SUGERENCIAS: A) *Que implican modificación de la Ley Orgánica.* B) *Que resultan viables en ley ordinaria.*

I. Introducción: la difícil situación de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

La Jurisdicción contencioso-administrativa está atravesando una etapa de terminante dificultad que en alguno de sus aspectos llega a ser de verdadero desconcierto. Ello resulta ser consecuencia tanto de causas generales que afectan a toda la Administración de Justicia como de causas específicas propias del concreto estado normativo en que se halla nuestra Jurisdicción:

(*) Ponencia presentada en las Jornadas sobre la Reforma del Proceso Contencioso-Administrativo, organizadas por el Consejo General del Poder Judicial (30 de noviembre a 2 de diciembre de 1989).

A) En un terreno general habrá que recordar el elevado número de asuntos pendientes en nuestros órganos jurisdiccionales que determina una clara imposibilidad de obtener justicia en un plazo razonable.

En un estudio que hice sobre la base de los cuadros estadísticos contenidos en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial correspondiente al año 1986, subrayaba que los Magistrados que sirvieron la Jurisdicción contencioso-administrativa en las Salas de las Audiencias Territoriales y de la Audiencia Nacional fueron en dicho año 103. Dado que en el mismo espacio temporal se incoaron en las Audiencias 39.109 recursos, la media era de 379,69 asuntos por Magistrado. Y ello sin contar con la «bolsa» de asuntos pendientes de años anteriores, que a la sazón en alguna Sala alcanzaba la cifra de 8.916 recursos. Es decir, que aun prescindiendo de la mencionada «bolsa» y suponiendo que cada Magistrado redactase una sentencia diaria, incluidos domingos, festivos y mes de agosto, no se lograría en un año terminar un número de asuntos igual al número de procesos que se incoan.

En este terreno la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial da un paso cualitativamente importante, pues para el año 1992 anuncia la existencia de 305 Magistrados de lo Contencioso repartidos entre las Salas de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia y los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

Implica lo expuesto que de 1986 a 1992 se va a triplicar el número de Magistrados de la Jurisdicción contencioso-administrativa, aparte el Tribunal Supremo.

Se abre, pues, un horizonte esperanzador en el que no obstante habrá que observar en qué medida el aumento de sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales inferiores puede ser absorbido por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, habida cuenta del filtro que ha de suponer la naturaleza de los recursos viables ante aquélla.

En último término no es innecesario recordar que para lograr la debida eficacia de los órganos jurisdiccionales es necesario que el aumento de Magistrados se vea acompañado de la correlativa ampliación del personal de Secretaría.

B) Ya más concretamente ha de destacarse que el sistema que traza la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, se integra por un conjunto de órganos jurisdiccionales entre los que figuran los Juzgados de lo Contencioso-administrativo que todavía no se han constituido. De aquí deriva que dicho sistema, a falta de uno de sus cuatro elementos, está hoy incompleto, lo que determina un indudable aire de provisionalidad: piénsese que en tanto no se constituyan aquéllos, otros órganos jurisdiccionales tendrán que conocer de asuntos que no son los propios de su competencia y ello con un número de Magistrados pensado para una mucho menor cifra de procesos.

En último término, esta Jurisdicción soporta la gravísima carga de estar actuando con una ley procesal dibujada para órganos diferentes,

lo que provoca serias dificultades, especialmente respecto de los recursos procedentes en determinados casos, punto éste en el que la situación llega al desconcierto —todavía no hemos podido resolver la cuestión de si existe ya o no el recurso de casación, aunque, en mi opinión, la solución ha de ser negativa—.

II. *La regulación de la materia en la Ley Orgánica del Poder Judicial: el ámbito viable para la futura ley procesal de carácter ordinario.*

Estas Jornadas llevan como rúbrica genérica la de «la reforma del proceso contencioso-administrativo» y, más concretamente, el tema que se me asigna es el de «los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa y su competencia».

Así las cosas es necesaria alguna pregunta inicial: si la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es orgánica no sólo en el sentido tradicional, sino en el nuevo que acoge el artículo 81 de la Constitución, ha regulado ya estas materias, ¿qué podrá hacer en este terreno la futura ley procesal que previsiblemente tendrá el carácter de ordinaria? ¿Deja la Ley Orgánica alguna puerta abierta a la regulación del tema que ahora se estudia en una ley procesal ordinaria?

Creo que sí, y ello precisamente en virtud de la llamada que la propia Ley Orgánica hace a la ley ordinaria para regular la competencia —arts. 58.3.º, 4.º y 6.º, 74.1.a) y 2 y, por consecuencia implícita, art. 91—.

Importa ante todo recordar que el artículo 81 de la Constitución formula un concepto de Ley Orgánica rigurosamente material de suerte que sólo en el campo de las materias previstas en la Constitución es posible la existencia de una ley orgánica. El hecho de que una materia esté incluida dentro de una ley orgánica no significa que la regulación de aquélla tenga necesariamente carácter orgánico. Y sobre esta base cabe preguntarse si toda la normativa procesal contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial tiene naturaleza orgánica a la vista de lo previsto en el artículo 122.1 de la Constitución.

Recuérdese que, como han destacado GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, la exigencia de ley orgánica debe ser objeto de una interpretación restrictiva, pues tal concepto es una excepción al principio democrático que señala que la ley es la expresión de la mayoría simple del órgano parlamentario. Otra solución conduciría a una excesiva petrificación del ordenamiento jurídico.

Y más concretamente, en la línea de lo que acaba de indicarse, será de subrayar que es perfectamente viable en nuestro ordenamiento jurídico una colaboración de la ley orgánica con la ley ordinaria en la regulación de una materia que esté reservada a aquélla: resulta claramente posible que la propia ley orgánica «llame» a la ley ordinaria para completar su regulación.

Un supuesto de aplicación de esta doctrina es la técnica seguida en la normativa propia del Tribunal de Cuentas, materia ésta reservada a la ley orgánica por el artículo 136.4 de la Constitución: la Ley Orgánica

2/1982, de 12 de mayo, establecía la regulación fundamental para dicho Tribunal, remitiéndose, además, a una futura ley de funcionamiento que hoy es ya la Ley 7/1988, de 5 de abril, de carácter ordinario.

Y es ésta también una técnica perfectamente viable para el Poder Judicial: hay que entender que las remisiones a la ley contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial —arts. 58.3.º, 4.º y 6.º, 74.1.a) y 2 y, por consecuencia implícita, art. 91— son llamadas no sólo a leyes orgánicas —éste es el caso de la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, que regula las elecciones al Parlamento europeo y que atribuye al Tribunal Supremo el recurso contencioso-electoral, art. 225.1—, sino también a leyes ordinarias y, muy destacadamente, a la ley ordinaria que ha de contener la normativa propia del proceso que se desarrolla ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Sobre esta base, y en lo que ahora importa, puede establecerse la siguiente clasificación de materias:

A) La creación de órganos distintos a los previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial o la supresión de los en ella establecidos exigirá una Ley orgánica. Así más concretamente la creación de un órgano nuevo para conocer de los recursos de revisión formulados contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, tema éste al que después he de referirme, exigirá ley orgánica.

B) En cuanto al reparto de competencias establecido en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, ha de hacerse una nueva subclasificación:

a) Competencias atribuidas «nominativamente» por la Ley Orgánica —así, la impugnación de los actos y disposiciones del Consejo de Ministros o de sus Comisiones Delegadas ha de ser conocida por el Tribunal Supremo, art. 58.1, la de los dictados por Ministros o Secretarios de Estado corresponde a la Audiencia Nacional, etc.—.

Admitido el carácter orgánico de los correspondientes preceptos, la modificación de estas atribuciones «nominativas» de competencia, que han de reputarse las de mayor trascendencia, exigirá ley orgánica.

b) Competencias determinadas residualmente por la Ley Orgánica del Poder Judicial —así, los recursos contra los actos y disposiciones de la Administración del Estado no atribuidos a otros órganos han de ser conocidos por las Salas del Tribunal Superior de Justicia, art. 74.1.a), y más generalmente todo recurso no encomendado a otro órgano jurisdiccional será de la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, art. 91—.

Para este supuesto, el dato de que no estén atribuidos por «ley» a otros órganos jurisdiccionales ha de ser entendido en el sentido de que tal ley podrá ser perfectamente una ley ordinaria. Así lo imponen la necesaria interpretación restrictiva de la reserva a ley orgánica y la viabilidad de que con aquélla colabore una ley ordinaria.

Puede, pues, entenderse que para las competencias de mayor trascendencia la Ley Orgánica del Poder Judicial se ha preocupado de establecer, mediante lista, una atribución «nominativa», de suerte que su alteración exigirá ley orgánica, pero para otras de menor entidad ha utilizado una cláusula residual cuya extensión dependerá de lo que por ley, incluida la ley ordinaria procesal, se decida, lo que implica que la nueva ley de lo contencioso, de naturaleza ordinaria, podrá efectuar nuevas atribuciones competenciales que modifiquen los residuos del artículo 74.1.a) —Tribunal Superior de Justicia— y del artículo 91 —Juzgados de lo Contencioso-administrativo—.

En nuestra realidad legislativa se observa que se vienen siguiendo las dos vías:

a') La Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, adicionó a la Ley Orgánica 5/1895, de 19 de junio, del Régimen Electoral General un nuevo Título para la regulación de las Elecciones al Parlamento Europeo y su artículo 225.1 atribuye la competencia para el recurso contencioso-electoral al Tribunal Supremo. Por ley orgánica, pues, se ha ampliado la competencia prevista en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b') Las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia en el sistema de la Ley Orgánica del Poder Judicial y por aplicación del criterio residual de su artículo 74.1.a) habrían de ser impugnadas ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia. Pues bien, la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, de carácter ordinario, atribuye la competencia que se examina a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional —disposición transitoria quinta—. Por ley ordinaria, así, se ha alterado una atribución competencial hecha por la Ley Orgánica del Poder Judicial con carácter residual y no «nominativo».

La llamada a la ley ordinaria hecha por la Ley Orgánica implica que su reparto de competencia no estaba definitivamente trazado y que se contaba con el complemento de detalle que había de darle la ley procesal. Y al haber entrado en vigor el reparto competencial de la Ley Orgánica sin ese complemento de detalle, las competencias residuales pueden ser excesivas, especialmente las de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

Por ello, es de recordar la vieja técnica de la subsistencia de los reglamentos de la ley anterior en tanto no se dictan los de la nueva. En esta línea podría entenderse que en materia de competencia conserva alguna vigencia la ley de 1956, con las modificaciones de 1973 y 1977, en lo que sea compatible con las listas «nominativas» de la Ley Orgánica. Aunque la solución pueda parecer sorprendente, en realidad ésta es la vía seguida por la ley de Demarcación y de Planta Judicial, que en su artículo 57 señala que en tanto no se pongan en funcionamiento los Juzgados de lo Contencioso, las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia tendrán la competencia de las Audiencias Territoriales, lo que equivale a salvar la vigencia de la Ley de 1956 con sus modificaciones posteriores.

Pero aun sin llegar a la solución que acaba de indicarse —fácil para el legislador y no para el intérprete— sí ha de reconocerse a la ley jurisdiccional una fuerte virtualidad interpretativa en el campo de las competencias residuales, como antecedente histórico a tener en cuenta —art. 3.º, 1, del Título Preliminar del Código civil—, especialmente si se recuerda que el sistema de la Ley Orgánica no está definitivamente cerrado y esperaba el complemento de la nueva ley procesal.

En conclusión, la situación de nuestra Jurisdicción es de una profunda provisionalidad: no sólo nos faltan los Juzgados de lo Contencioso, sino también las nuevas listas de competencias de la ley procesal, que vendrían a dar complemento a la Ley Orgánica.

Ha de darse, pues, una respuesta afirmativa a la pregunta inicialmente formulada: la ley procesal futura, aun contando con su carácter ordinario, puede introducir adiciones en las listas de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, por tanto, adelgazar las competencias residuales de los Tribunales Superiores de Justicia y de los Juzgados.

III. *Los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa en la Ley Orgánica del Poder Judicial:* A) Judicialidad y especialización. B) Las innovaciones. C) Composición de los distintos órganos jurisdiccionales. D) La provisión de plazas. E) Valoración de las innovaciones: a) La Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. b) Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

A) La Ley Orgánica, al establecer los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa, se inspira en los criterios que pueden ya reputarse tradicionales en nuestro Derecho de judicialidad y especialización, aunque en este último aspecto se aprecia alguna desviación.

B) Se conservan los órganos con jurisdicción en toda España —Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional—, con refundición en una única Sala de las tres que antes existían en el Tribunal Supremo.

Sobre esta base se introducen tres novedades fundamentales:

1.ª La antigua Sala de Revisión del Tribunal Supremo, integrada por el Presidente de dicho Tribunal y por Magistrados todos de las entonces tres Salas de lo Contencioso-administrativo del mismo, ha sido suprimida y la revisión de las sentencias dictadas en única instancia por el Tribunal Supremo se confía a la Sala del artículo 61, que no es un órgano específico de la Jurisdicción contencioso-administrativa, aunque sí tiene la indicada competencia. A subrayar que en su composición los Magistrados de lo contencioso-administrativo están en absoluta minoría —tres de los dieciséis miembros—.

2.ª Desaparecen las antiguas Salas de las Audiencias Territoriales y se crean las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, Tribunales éstos que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 152.1, párrafo segundo, de la Constitución, culmi-

nan la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

3.^a Y, finalmente, se establecen los Juzgados de lo contencioso-administrativo, órganos unipersonales, lo que constituye una clara novedad. Se inspiran sin duda en el deseo de conseguir la simetría con los demás órdenes jurisdiccionales, pero su éxito inspira algunas dudas, como después se señalará.

C) Más concretamente será de indicar:

1.^o La nueva Sala Tercera del Tribunal Supremo se integra por el Presidente y veintinueve Magistrados —Anexo II de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial, 38/1988, de 28 de diciembre—, pero para llegar a ese número, inferior al actual, la amortización de vacantes no se iniciará hasta transcurridos tres años a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 38/1988 —art. 29.3—.

Constituida la Sala única el 22 de febrero de 1989, actuó dividida en tres Secciones, que en cierto modo resultaban equivalentes a las antiguas Salas, hasta septiembre del mismo año, en que las Secciones para el año judicial 1989-1990 pasaron a ser nueve, estructuradas por razón de la materia, en los términos que seguidamente se indican:

Sección 1.^a Casación, Revisión, Interés de Ley, Acuerdos y Disposiciones del Consejo General del Poder Judicial.

Sección 2.^a Impuestos Estatales.

Sección 3.^a Administración General: Obras Públicas, Cultura, Educación y Ciencia, y resto de las competencias de la antigua Sala 3.^a (no atribuidas expresamente).

Sección 4.^a Impuestos Locales y Autonómicos, Industria y Transportes.

Sección 5.^a El resto de las competencias de la antigua Sala 4.^a

Sección 6.^a Urbanismo y Justicia.

Sección 7.^a Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales, Portavoz del Gobierno, Administraciones Públicas, Relaciones con las Cortes y Secretario del Gobierno, y resto de las competencias de la antigua Sala 5.^a, no atribuidas expresamente.

Sección 8.^a Defensa, Interior, Agricultura y Expropiación Forzosa.

Sección 9.^a Personal y Derechos Fundamentales; Contencioso-Electoral.

2.^o La Sala del artículo 61 está presidida por el Presidente del Tribunal Supremo y la componen los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas.

Su competencia en el ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa implica un claro apartamiento del principio de especialización, punto éste en el que después se ha de insistir.

3.^o La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional cuenta con un Presidente y catorce Magistrados que actúan divididos en cinco Secciones —Anexo III de la Ley 38/1988—.

4.º Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en principio extienden su jurisdicción al ámbito de la Comunidad Autónoma, pero pueden existir Salas con jurisdicción limitada a una o varias provincias de la misma Comunidad —art. 78 de la Ley Orgánica—. Este último es el caso de las Salas de Sevilla, Granada, Málaga, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Burgos y Valladolid.

Para todas estas Salas está previsto un total de 178 Magistrados —Anexo IV de la Ley 38/1988—.

5.º Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo tendrán jurisdicción provincial por regla general, pero se admite la posibilidad de jurisdicción pluriprovincial o referida a un solo partido —art. 90 de la Ley Orgánica—.

Están previstos 112 Juzgados —Anexo VIII de la Ley 38/1988—, a constituir en un plazo de cuatro años —arts. 44 y 62 de la citada Ley 38/1988—.

D) En cuanto al sistema de provisión de plazas —arts. 329.2, 330.2 y 344 de la Ley Orgánica—, en cuyo detalle no resulta necesario entrar, se aprecia una tendencia a la especialización previa, que se destaca en el Tribunal Supremo, en el que de cada cinco Magistrados dos corresponden al turno general, dos al de especialistas y uno al de juristas de prestigio que, preferentemente, hayan desarrollado su actividad profesional en la rama del Derecho correspondiente al orden jurisdiccional de la Sala para la que hubieren de ser designados —arts. 344 y 345 de la Ley Orgánica del Poder Judicial—.

E) Merecen alguna reflexión las novedades que han supuesto la Sala del artículo 61 y los Juzgados de lo Contencioso:

a) En lo que ahora importa, la Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial conoce de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Dado que el régimen jurídico de aquel recurso es el establecido por el artículo 102 de la Ley jurisdiccional de 1956, es claro que uno de sus supuestos ha de ser el de las sentencias contradictorias. En consecuencia, a esta Sala compete en tales casos la fijación de la doctrina que, en definitiva, ha de prevalecer y, por tanto, el futuro rumbo de la jurisprudencia.

Pero ocurre que la Sala del artículo 61 se integra por el Presidente del Tribunal Supremo y quince Magistrados del mismo Tribunal, de los cuales sólo tres pertenecen a la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ello implica que van a ser Magistrados de lo Civil, Penal, Social y Militar los que definan la orientación de la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Esta solución no me parece razonable, pues se separa del principio de especialización que tan rigurosamente caracteriza al Tribunal Supremo: sus Magistrados desempeñan sus funciones en un solo orden juris-

diccional y la tradición ha acuñado una regla, sin apenas excepción, que impide el cambio de Sala —salvo en los supuestos de nombramiento de Presidentes—.

La Sala de lo Contencioso-administrativo, en razón de su elevado número de Magistrados, actúa en Secciones, y aunque cada una de ellas conoce de materias distintas, hay terrenos de claro cultivo común: Ley jurisdiccional, Ley de Procedimiento Administrativo, etc. De aquí deriva la posibilidad de contradicciones. Cuando es la propia Sala Tercera la que cae en la cuenta de la contradicción, la solución es un Pleno de Sala expresamente previsto en los artículos 197 y 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Y cuando es un litigante el que cree advertir la contradicción, su recurso de revisión debería ser el factor desencadenante para la decisión a dictar por el Pleno de la Sala. Lo coherente con el sistema establecido en los artículos 197 y 264 de la Ley Orgánica sería que fuera la Sala en Pleno la que decidiera el recurso de revisión.

Otra solución en la línea de lo expuesto es la propugnada por mi compañero Paulino MARTÍN MARTÍN: los recursos de revisión deberían resolverse por una Sala integrada por el Presidente del Tribunal Supremo, el Presidente de la Sala Tercera y los dos Magistrados más antiguos y los tres más modernos de la propia Sala Tercera.

En definitiva, tanto con la solución que propongo como con la que sugiere Paulino MARTÍN, el resultado sería el mismo: serían los Magistrados de la Sala de lo Contencioso-administrativo los que habrían de resolver las cuestiones suscitadas por la contradicción de sentencias fijando así el sentido de la futura jurisprudencia con rigurosa observancia de las exigencias del principio de especialización que inspira la organización y funcionamiento del Tribunal Supremo.

b) En el sistema orgánico que dibuja la Ley 6/1985 los Juzgados de lo Contencioso-administrativo ocupan una posición fundamental: el artículo 91 les atribuye la plenitud de la jurisdicción, es decir, la competencia originaria, dado que conocen de todos los recursos contencioso-administrativos que no estén atribuidos a otros órganos de este orden jurisdiccional. Esta cláusula residual se traduce dentro del cuadro que resulta de la Ley Orgánica en la asunción de un amplísimo campo competencial.

Así las cosas, y dejando a un lado las dificultades que han de derivar del carácter unipersonal de estos órganos jurisdiccionales —recuérdese que el recurso contencioso-administrativo no cumple sólo la función propia de la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos, art. 24.1 de la Constitución, sino también la de actuar el control judicial de la Administración, art. 106.1 de la misma—, será conveniente una breve reflexión sobre los criterios de cobertura que para los Juzgados de lo Contencioso ha previsto la Ley Orgánica.

Tales criterios son tres y se articulan en un orden de subsidiariedad —art. 329.2—: a') el primero conduce a la designación de un Magistrado especialista; b') en su defecto, se cubrirán con Magistrados que hayan

prestado al menos cinco años de servicios en el orden contencioso-administrativo; y c') a falta de éstos, se designa el más antiguo.

Ahora bien, ocurre que las pruebas selectivas que se vienen convocando todos los años están arrojando un resultado muy pobre en número: no se cubren plazas, a pesar de que con acierto se interpretan con gran flexibilidad las reglas relativas al acceso a las pruebas. Por ello, el porvenir presumible es sombrío: los Juzgados de lo Contencioso-administrativo se cubrirán con Magistrados carentes de la especialización que deriva bien de las pruebas, bien de la prestación de servicios en la Jurisdicción.

Y ello en un órgano jurisdiccional al que corresponde la competencia originaria.

El problema no se ha presentado todavía, dado que, como ya se ha dicho, hay un plazo de cuatro años para su constitución —arts. 44 y 62—. Pero si se mantiene la idea de su establecimiento, en mi opinión, será necesario: a') Aumentar los incentivos que puedan estimular a los jueces a participar en las pruebas selectivas previstas en el artículo 312.2 de la Ley Orgánica; b') Reducir el campo de las competencias propias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo en el momento de la elaboración de la nueva ley de lo Contencioso, dado que ésta, como ya se ha dicho, ha sido llamada por la propia Ley Orgánica del Poder Judicial a completarla en el terreno de la competencia.

IV. *La competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en la Ley Orgánica del Poder Judicial:* A) Los criterios que deben inspirar una regulación de esta materia. B) El proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial remitido por el Gobierno a las Cortes. C) Las competencias en primera o única instancia en la Ley Orgánica. D) Las técnicas de la Ley Orgánica: «listas» y «cláusulas generales». E) La competencia de cada uno de los órganos jurisdiccionales: a) Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo; b) Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. Referencia específica a la impugnación de las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central; c) Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia; d) Juzgados de lo Contencioso-administrativo. F) Especial mención de las Administraciones Institucional del Estado y Corporativa. G) Los criterios definidores de la competencia territorial.

A) La regulación de la competencia debe inspirarse en varios criterios generales, de entre los cuales son de destacar los siguientes:

a) Claridad. La competencia para conocer de un recurso contencioso-administrativo debe resultar de la normativa reguladora de la materia de forma «manifiesta», es decir, sin necesidad de grandes esfuerzos interpretativos.

b) Plenitud. El derecho a la tutela judicial efectiva y en otra vertiente el control jurisdiccional de la Administración Pública —arts. 24.1

y 106.1 de la Constitución— han de ser susceptibles de ejercicio o actuación en todo supuesto sin que pueda existir ninguna zona administrativa exenta —ésta es, en la expresión de Jellinek, la «cláusula regia» del Estado de Derecho—. Por ello la distribución de competencias debe servir para determinar el órgano jurisdiccional competente en todo supuesto.

c) Racionalidad. La estructuración jerárquica de los órganos jurisdiccionales implica que los procesos deben iniciarse en los escalones inferiores, de suerte que a los superiores se llegue ya por vía de recurso.

Este criterio, sin embargo, ha encontrado graves dificultades para su aplicación en nuestra Jurisdicción, pues tradicionalmente para determinar la competencia jerárquica o vertical se ha venido buscando una altura análoga en el nivel del órgano administrativo que dicta el acto o disposición impugnados y en el del órgano jurisdiccional.

d) Proximidad al ciudadano. Dado que los órganos inferiores, más numerosos que los superiores, están repartidos por todo el territorio, con la atribución de competencias a aquéllos puede obtenerse una mayor cercanía del ciudadano al órgano jurisdiccional, lo que contribuye a intensificar la «efectividad» de la tutela judicial.

Sin embargo, tratándose de disposiciones generales de Administraciones Públicas de ámbito nacional, dado que los afectados por aquélla —y, por tanto, posibles recurrentes— estarán repartidos por todo el territorio nacional, la competencia para el conocimiento de su impugnación debe corresponder a órganos jurisdiccionales centrales.

B) Ya en este punto es de señalar que, en mi opinión, era más claro el reparto de competencias que hacía el Proyecto de Ley Orgánica remitido por el Gobierno a las Cortes que el que, en definitiva, prevaleció en éstas para convertirse en ley.

En el Proyecto se utilizaba el criterio de lista, por un lado, y el de atribución de competencias con carácter general, por otro. La lista aparecía para definir las competencias del Tribunal Supremo —art. 58—, de la Audiencia Nacional —art. 66— y, en parte, para las Audiencias Territoriales que en el Proyecto subsistían —art. 84.1.b)—.

Después los criterios generales eran de gran sencillez: 1) a las Salas de las Territoriales se atribuían los recursos contra las disposiciones y actos de los órganos de la Administración Pública «de ámbito nacional» —art. 84.1.a)—; y 2) a los Juzgados de lo Contencioso se encomendaba el conocimiento de las impugnaciones de los actos y disposiciones de los órganos de las Administraciones Públicas «de ámbito no nacional» —art. 101—. Todo ello respetando las listas de competencias propias de los otros órganos jurisdiccionales.

El debate parlamentario dio lugar a varias modificaciones que, en lo que ahora importa, pueden resumirse así:

En cuanto a lo que hoy es el artículo 91 —Juzgados de lo Contencioso—: 1) En el Congreso, y aceptando la enmienda número 198 del Grupo Parlamentario Vasco, la expresión «Administraciones Públicas de ámbito no nacional» fue sustituida por la referencia a las «Administracio-

nes Públicas de ámbito inferior a la Comunidad Autónoma». 2) En el Senado, la enmienda número 442 del Grupo Parlamentario Socialista, justificada como mera «reforma técnica», dio lugar a la fórmula que hoy aparece en la Ley Orgánica.

Respecto del ahora artículo 74.1.a) en el Senado y aceptando la enmienda número 425 del Grupo Parlamentario Socialista, la frase Administración Pública de ámbito nacional fue sustituida por la de «Administración del Estado».

¿Se equiparaban Administración del Estado y Administración Pública de ámbito nacional?

C) A la hora de trazar la competencia de los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa, la Ley Orgánica del Poder Judicial distingue dos campos: por un lado, la competencia para conocer de los procesos en primera o única instancia y, por otro, la competencia en fase de recurso.

Dado que esta última es objeto de otra ponencia, me voy a referir exclusivamente a la primera.

D) Para distribuir la competencia en primera o única instancia, la Ley Orgánica utiliza las técnicas de «lista» y de «cláusula general».

Ambas pueden operar con carácter exclusivo o conjuntamente: el sistema de lista para el conocimiento de los asuntos en única instancia aparece con carácter exclusivo para determinar la competencia de las Salas de lo Contencioso del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional —arts. 58.1 y 66—; el de cláusula general, también con carácter exclusivo, se utiliza para definir la competencia de los Juzgados —art. 91— y en cambio ambos sistemas sirven conjuntamente para configurar la competencia en única instancia de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia —art. 74.1: cláusula general en el apartado a) y lista en los apartados b), c) y d).

De lo expuesto deriva ya que el criterio de la cláusula general aparece en la Ley Orgánica en dos ocasiones distintas —arts. 74.1.a) para las Salas de los Tribunales Superiores y 91 para los Juzgados de lo Contencioso—. Pero ello tiene lugar con diferente alcance. En el caso de las Salas de los Tribunales Superiores —art. 74.1.a)— la cláusula general opera exclusivamente en el campo de la Administración del Estado: tales Salas conocen en única instancia de los recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no estén atribuidos a otros órganos de este orden jurisdiccional. Ello implica, pues, que las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores son el órgano jurisdiccional de Derecho común a la hora de enjuiciar a la Administración del Estado, pues salvo que por lista se haya atribuido la competencia a otro órgano jurisdiccional, el conocimiento del proceso corresponderá a las Salas de los Tribunales Superiores.

Mayor intensidad tiene el criterio residual que fundamenta la definición de la competencia de los Juzgados: éstos conocen en primera o

única instancia de los recursos contencioso-administrativos no atribuidos a otros órganos de esta orden jurisdiccional —art. 91—. Los Juzgados de lo Contencioso tienen, pues, la plenitud de la jurisdicción, la competencia originaria, dado que absorben el conocimiento de todos los asuntos para los que no haya sido prevista otra competencia.

De ello deriva que para determinar la competencia de los Juzgados de lo Contencioso habrá que atender:

1.º A las listas formuladas en la Ley Orgánica para dibujar el campo de actuación de los otros órganos de este orden jurisdiccional —arts. 58.1.º, 66 y 74.1.b), c) y d).

2.º A la cláusula general que recoge el artículo 74.1.a) para las Salas de los Tribunales Superiores y que cubre la Administración del Estado no incluida en el sistema de listas: es claro, pues, que en el cuadro de la Ley Orgánica los Juzgados de lo Contencioso no tienen nunca competencia para conocer de la impugnación de los actos y disposiciones de la Administración del Estado. Ocurre, sin embargo, que fuera de aquella Ley existe algún supuesto en el que los Juzgados tienen competencia en el ámbito estatal: es el caso del recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos previsto en el artículo 49 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

3.º No encontrándose el asunto en ninguno de los supuestos anteriores, su conocimiento corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

Ello implica que, en el sistema que aparece en la Ley Orgánica, salvo en la impugnación de los actos y disposiciones de la Administración del Estado, los Juzgados de lo Contencioso tienen las competencias originarias: son, pues, los órganos jurisdiccionales de Derecho común para el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos contra las disposiciones y actos de todas las Administraciones territoriales, salvo la estatal —en este campo carecen de competencias según la Ley Orgánica, aunque, como ya se ha dicho, a los Juzgados se ha atribuido el recurso previsto en el art. 49 de la Ley Orgánica 5/1985—.

Y así:

1.º En el terreno de la Administración Local tienen competencia en todos los supuestos sin excepción, dejando a un lado los casos en los que la Administración Autonómica introduce modificaciones en las decisiones locales.

2.º En el campo de las Administraciones Autonómicas entra en juego su competencia residual y serán competentes, a no ser que el asunto esté en la lista del artículo 74.1.b) y c), que atribuye un campo limitado de competencias a las Salas de los Tribunales Superiores.

El tema relativo a las posibles competencias de los Juzgados en los ámbitos de las Administraciones Institucional del Estado y Corporativa será objeto de un examen posterior.

E) Veamos ahora más concretamente la competencia de cada uno de los órganos jurisdiccionales.

a) Las competencias en única instancia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo aparecen señaladas precisamente en virtud de un sistema de lista en el artículo 58.1.º de la Ley Orgánica, lista ésta que ha de ser adicionada con el supuesto previsto en el artículo 225.1 de la Ley Orgánica 5/1985, modificada por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, sobre Régimen Electoral General.

Tales competencias pueden clasificarse en tres categorías:

a') En el campo de la Administración estatal conoce la Sala del Tribunal Supremo de los recursos contencioso-administrativos formulados contra los actos o disposiciones emanados del Consejo de Ministros o de sus Comisiones Delegadas. Hay que entender que tal competencia subsiste aunque se confirme una decisión de otros órganos o entes, pues el artículo 58.1.º guarda a este respecto un silencio que resulta muy expresivo, frente a la dicción de los artículos 66 y 74.1.b).

Esta es la única competencia que el Tribunal Supremo conserva en instancia en el campo de la Administración estatal, con lo que se intensifica la evolución legislativa que tiende a eliminar o reducir al mínimo la figura del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional de instancia.

Ya la reforma operada por la Ley 10/1973, de 17 de marzo, trasladó competencias del Tribunal Supremo a las Audiencias Territoriales «aprovechando así constructivamente el crédito de confianza ganado para ellas en estos años». Parece, pues, que el legislador pensaba que en el terreno de los principios el Tribunal Supremo no debía tener competencias en instancia, pero ante las dudas que se suscitaban respecto de los Tribunales inferiores se le atribuyeron. Después, una vez que se había logrado aquella confianza, pudo iniciarse la disminución de competencias del Tribunal Supremo que continuó con el Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, que al crear la Audiencia Nacional atribuyó a su Sala de lo Contencioso-administrativo determinadas competencias que antes correspondían al Tribunal Supremo.

Y la evolución continúa con la Ley Orgánica del Poder Judicial que nuevamente traslada competencias del Tribunal Supremo a las Salas de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia. Así:

1) La impugnación de una disposición general dictada por Ministro o de una resolución de éste producida previo informe preceptivo del Consejo de Estado se plantea ahora ante la Sala de la Nacional y no ante el Tribunal Supremo.

2) El recurso directo contra una disposición general dictada por un órgano de la Administración estatal de competencia nacional y nivel inferior a Ministro o Secretario de Estado pasa de ser competencia del Tribunal Supremo a serlo de las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores.

b') Corresponde también al Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos contra los actos y disposiciones procedentes del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración.

Es ésta una competencia de gran interés doctrinal: ¿se trata de actos materialmente administrativos de órganos que no lo son o, por el contrario, son actos de otras Administraciones Públicas distintas de la clásica? El tema, del que ya me he ocupado en otra ocasión, excede del marco propio de este trabajo.

En este momento bastará indicar que la Sala Tercera del Tribunal Supremo conoce ahora de los recursos contra los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial que antes estaban atribuidos al Pleno de dicho Tribunal —art. 47 de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, 1/1980, de 10 de enero—.

c') A la lista de competencias que contiene el artículo 58.1.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial ha de añadirse la correspondiente al recurso contencioso-electoral en el ámbito de las Elecciones al Parlamento Europeo por virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, que modificaba la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio —art. 225.1—.

Dado que este recurso contencioso-electoral no aparece en las listas de los artículos 58 —para el Tribunal Supremo— y 66 —para la Nacional—, su conocimiento hubiera correspondido a los Tribunales Superiores de Justicia —art. 74.1.a) y d)—. La Ley Orgánica 1/1987 evita dicha atribución al encomendarlo al Tribunal Supremo —art. 225.1—.

b) La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, cuya competencia discurre exclusivamente en única instancia y no en vía de recurso, conoce de las impugnaciones de los actos y disposiciones emanados de los Ministros y de los Secretarios de Estado, salvo que confirmen en vía administrativa de recurso o en procedimiento de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintos, cualquiera que sea su ámbito territorial.

Respecto de la situación anterior, la Sala de la Nacional ve, por una parte, ampliada y, por otra, restringida su competencia:

a') La ampliación deriva de que ahora conoce no sólo de las impugnaciones de los «actos» de los órganos administrativos mencionados, sino también de sus «disposiciones generales» —el art. 6.º.1 del Real Decreto-ley 1/1977 incluía sólo los «actos»— y también de que el previo informe preceptivo del Consejo de Estado —art. 14.1.A).e) de la ley jurisdiccional— no elimina ahora la competencia de la Nacional: los artículos 58 y 66 de la Ley Orgánica, con su silencio al respecto, derogan en el sentido expuesto tanto el artículo 6.º.1 y 2 del Real Decreto-ley 1/1977 como el artículo 14.1.A) a) y e) de la Ley jurisdiccional.

b') En otra línea la Sala de la Nacional ha sufrido una merma en sus competencias con el traslado de parte de éstas a las Salas de los Tribunales Superiores:

1) La impugnación de los actos dictados por órganos de la Administración estatal de ámbito nacional y con nivel orgánico inferior a Ministro o Secretario de Estado pasa a ser del conocimiento de las Salas de los Tribunales Superiores.

Lo expuesto plantea el problema de la competencia para conocer de la impugnación de las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central.

La aplicación de las reglas de la Ley Orgánica remitiría la competencia a los Tribunales Superiores: tales resoluciones no están en las listas de los artículos 58.1.º y 66, luego entraría en juego la competencia residual del artículo 74.1.a).

Pero ocurre que el Texto articulado de la Ley de Bases 39/1980, de 5 de julio, aprobado por Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, atribuye el contencioso que se examina a la Audiencia Nacional —art. 40.1—.

¿Ha derogado la Ley Orgánica el artículo 40.1 del dicho Texto articulado?

Creo que no: el artículo 74.1.a) de la Ley Orgánica encomienda a las Salas de los Tribunales Superiores los recursos que «no están atribuidos» o se atribuyan por ley a otros órganos jurisdiccionales, y dado que se ha sostenido que en esta materia residual puede entrar la ley ordinaria, hay que entender que la expresión «están atribuidos» salvaba la vigencia del cuestionado artículo 40.1 del Texto articulado que se examina.

2) Los recursos contra los actos de órganos de ámbito nacional de la Administración Institucional del Estado o de la Corporativa son ahora competencia de las Salas de los Tribunales Superiores —aunque desde luego, como después se verá, puede sostenerse que esta competencia corresponde a los Juzgados de lo Contencioso.

En último término será de advertir que la lista de competencias del artículo 66 de la Ley Orgánica se ha visto ampliada en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la Ley 16/1989, de 17 de julio, que atribuye a la Audiencia Nacional los recursos contra las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia.

c) Sobre la base de lo ya expuesto en el apartado IV.D) será de indicar que las competencias de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia se fijan con la utilización conjunta de los sistemas de lista y cláusula general —art. 74.1 de la Ley Orgánica—:

a') La lista se articula atribuyéndoles ante todo la competencia para conocer de los recursos que se formulan contra los actos y disposiciones administrativas del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, de su Presidente y de los Consejeros, salvo que confirmen en vía administrativa de recurso o en procedimientos de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintas y también la correspondiente a las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y sus Comisionados en materia de personal y actos de administración —art. 74.1.b) y c).

En este sentido, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior cumple respecto de los órganos de la Comunidad Autónoma la misma función que a la Sala del Tribunal Supremo corresponde en cuanto a los órganos superiores de la Administración u otros Poderes del Estado con lo que la previsión constitucional de que el Tribunal Superior de Justicia «culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» —arts. 152.1 de la Constitución y 70 de la Ley Orgánica— queda traducida en términos procesales a la atribución de competencias.

También dentro de la lista aparece la referencia al recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos, así como sobre la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales —art. 7.1.d)—. Con ello la Ley Orgánica del Poder Judicial recoge aquí las previsiones de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General —art. 112.2— que, aun siendo anterior en unos días a la Ley Orgánica del Poder Judicial, contaba ya con la creación por ésta de los Tribunales Superiores de Justicia —y también con la de los Juzgados de lo Contencioso, art. 49 de la Ley Orgánica 5/1985.

b') La cláusula general o residual aparece en el artículo 74.1.a) de la Ley Orgánica. En su virtud se encomienda a las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores el conocimiento de los recursos contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no estén atribuidos o se atribuyan por ley a otros órganos de este orden jurisdiccional.

De ello deriva que los Tribunales Superiores disponen de la plenitud de la jurisdicción o competencia originaria en el ámbito de la Administración del Estado. Toda la competencia para conocer de la impugnación de los actos y disposiciones de la Administración del Estado queda repartida entre el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional —ambas con sistema de lista— y el Tribunal Superior de Justicia. Ninguna competencia ostentan en este ámbito los Juzgados de lo Contencioso, salvo la del artículo 49 de la Ley Orgánica 5/1985.

Comparando esta regulación con la que en la Ley jurisdiccional se contenía para las Salas de las Audiencias Territoriales se han producido aumentos y disminuciones de competencias:

1) En el primer sentido las Salas de los Tribunales Superiores han recibido antiguas competencias, tanto del Tribunal Supremo como de la Audiencia Nacional: del primero el conocimiento de los recursos directos contra disposiciones generales dictadas por órganos de ámbito nacional de la Administración del Estado y nivel inferior a Ministro o Secretario de Estado, y de la segunda los recursos contra los actos dictados por los mismos órganos.

Después he de referirme a sus competencias en los campos de la Administración Institucional del Estado y Corporativa.

2) En el segundo sentido, la constitución de los Juzgados de lo Contencioso ha de suponer una importante disminución en las compe-

tencias de las Salas de los Tribunales Superiores —ámbitos de las Administraciones Local y Autonómica—, comparándolas con las de las Territoriales.

En último término, ha de indicarse que la competencia residual de dichas Salas ha sido reducida a virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la Ley 16/1989, de 17 de julio, que atribuye a la Sala de la Nacional el recurso contra las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia.

Y en la misma línea es de añadir que no corresponde a los Tribunales Superiores el conocimiento de la impugnación de las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central —apartado IV.E).b)—.

d) Quedan por examinar las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo que el artículo 91 de la Ley Orgánica define con un sistema de cláusula general absoluta: conocerán en primera o única instancia de los recursos no atribuidos a otros órganos de este orden jurisdiccional.

Sobre la base de lo antes indicado en el apartado IV.D), será de señalar que lo que en la Ley Orgánica era un sistema rigurosamente general, a virtud de otras normas ha pasado a ser sistema mixto por la intervención de la lista: la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, atribuye a los Juzgados el recurso contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos —art. 49.1—. Es curioso que este sistema de lista estuviera ya iniciado antes de la publicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial —la electoral se anticipó en unos días a aquélla—. Pese al silencio de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ninguna duda existe respecto de la subsistencia de la atribución competencial del artículo 49.1 de la Ley Orgánica 5/1985.

La cláusula general del artículo 91 atrae al conocimiento de los Juzgados todo el rico campo de la Administración Local, así como la competencia residual en el ámbito de la Administración autonómica.

El tema de las competencias de los Juzgados en los ámbitos de las Administraciones Institucional del Estado y Corporativa se examina a continuación.

F) La Ley Orgánica del Poder Judicial se refiere nominativamente a la Administración del Estado y también a determinados órganos de la Administración Autonómica, pero no alude expresamente ni a la Administración Corporativa ni a la Institucional del Estado. Con ello plantea el problema de determinar a qué órgano jurisdiccional ha de corresponder el conocimiento de los recursos contra sus actos o disposiciones. Este dato corrobora, en mi opinión, la tesis de que su sistema de competencias esperaba el complemento de la ley procesal ordinaria.

Una solución sencilla —las soluciones en el terreno de la competencia deben serlo— podría ser la siguiente: la Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única —art. 1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado— y otro tanto

puede decirse de las Administraciones autonómicas. De ello deriva que allí donde termina la personalidad de la Administración del Estado o de la Autonómica, debe acabar también la virtualidad de esa personalidad para determinar la competencia procesal.

Así, pues, los entes de la Administración Institucional del Estado y de la Corporativa, dotados de personalidad jurídica propia —por leve que sea la de unos y por meros delegados que sean los otros— quedarían excluidos del artículo 74 y, por tanto, penetrarían en el campo del artículo 91 —Juzgados de lo Contencioso—, equiparándose ambos tipos de personas públicas a los efectos de determinar la competencia procesal.

En el extremo opuesto a la sencillez habría que diferenciar ambos tipos de entes públicos.

En cuanto a la Administración Institucional del Estado sería de recordar que el cuadro de competencias trazado por la Ley Orgánica no está cerrado sino pendiente del complemento que habría de darle la ley procesal. Y así las cosas, como se ha señalado antes en el apartado II, habría que acudir a la ley jurisdiccional de 1956, si no estimándola vigente en el campo de la competencia, sí al menos como antecedente de gran virtualidad interpretativa: su artículo 14.1.A.a), al referirse a la Administración del Estado, engloba tanto la general como la institucional —se destaca que este precepto operaba precisamente en el campo de la competencia—. Y esto, unido a la levedad de la personalidad de los entes institucionales, permitiría la conclusión de que éstos están incluidos en el artículo 74.1.a) —Tribunales Superiores de Justicia— por equiparación al Estado, excepción hecha naturalmente del supuesto de que entraran en juego las menciones hechas en lista.

Por otra parte, y siguiendo en el terreno de la Ley jurisdiccional, sería de indicar que la inclusión de la Administración Corporativa en el campo de la Administración Pública se fundaba en el sometimiento a la tutela del Estado. Pero ocurre que hoy esta tutela puede corresponder a las Comunidades Autónomas —sentencia del Tribunal Constitucional 20/1988, de 18 de febrero, y art. 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico—. Y, en consecuencia, la situación de la Administración corporativa sería muy complicada, ya que pueden darse los siguientes supuestos: *a)* que la Comunidad Autónoma no haya asumido competencias en el campo de la Administración corporativa: tutela estatal; *b)* que las haya asumido, en cuyo caso habría que distinguir: *a')* que el ente corporativo actúe en funciones delegadas por el Estado: tutela también estatal; y *b')* que las funciones actuadas hayan sido delegadas por la Comunidad Autónoma: tutela autonómica.

Y según que la decisión impugnada fuera actuación de funciones delegadas por la Administración del Estado o de la Autonómica se produciría, para la determinación de la competencia procesal, la asimilación a una u otra Administración tutelante —éstas sí tienen expresa concreción en la Ley Orgánica—, lo que conduciría a la competencia de los Tribunales Superiores —art. 74.1.a)—, en los supuestos de funciones delegadas por el Estado o a la de los Juzgados de lo contencioso

—art. 91— o incluso también del Tribunal Superior —art. 74.1.b)— en los casos de funciones autonómicas.

Pero, en definitiva, no me parece necesario insistir en este punto: al no haberse constituido los Juzgados de lo Contencioso, y puesto que para cuando entren en funcionamiento es de suponer que ya se habrá dictado la ley procesal llamada por la Ley Orgánica a completar su cuadro de competencias, por el momento resulta inútil más esfuerzo hermenéutico.

Después, y al exponer la situación actual, me referiré a la solución que estimo aplicable hoy.

G) Subsiste la vigencia del artículo 11 de la Ley jurisdiccional en el que la competencia territorial se determina mediante varias reglas que corresponden a los distintos casos de competencia jerárquica previstos en el artículo 10 de la misma.

Ahora bien, como la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia se ha visto ampliada y comprende también supuestos que no aparecen en el artículo 10 de la Ley jurisdiccional —actos y disposiciones de órganos de competencia nacional y de nivel orgánico inferior a Ministro o Secretario de Estado—, en estos casos habrá que acudir a la aplicación analógica de las reglas expresas en el artículo 11 y así la regla segunda se aplicará cuando estas nuevas competencias afecten a las materias señaladas en el artículo 10.1.b) y la regla primera en los demás supuestos.

Será de añadir que la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha elaborado unas normas de reparto —en esta Comunidad Autónoma existen tres Salas de lo Contencioso— que aparecen publicadas en el «BOE» de 2 de octubre de 1989.

V. *La situación actual*: A) Las distintas fases de la aplicación de la Ley Orgánica hasta llegar al 23 de mayo de 1989. B) Las competencias de los órganos jurisdiccionales en dichas fases y en la actual. C) Las reglas relativas a la Administración Institucional del Estado y a la Corporativa.

A) El largo camino que la Ley Orgánica del Poder Judicial había de recorrer hasta llegar a su plena efectividad —todavía no lograda— ha pasado por varias fases:

a) Desde su publicación —2 de julio de 1985— hasta la entrada en vigor de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial los órganos jurisdiccionales continuaron con la organización y competencia que tenían el 2 de julio de 1985 —disposición transitoria 34.ª de la Ley Orgánica—.

b) Publicada la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial el día 30 de diciembre de 1988, su entrada en vigor se produjo el 19 de enero de 1988 y a partir de este momento será de señalar:

a') El 22 de febrero de 1989 comenzó su actuación la nueva Sala Tercera del Tribunal Supremo en la que se refundían las anteriores Salas Tercera, Cuarta y Quinta.

b') El 23 de mayo de 1989 se constituyeron los Tribunales Superiores de Justicia y, por tanto, empezaron a actuar sus Salas de lo Contencioso-administrativo.

c') Todavía no ha comenzado la actuación de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, para lo que hay previsto un plazo de cuatro años que termina con el año 1992.

B) Sobre esta base cronológica, el precepto central ha de ser el artículo 53.1 de la Ley 38/1988 que prescribe que los órganos judiciales se atenderán a las normas orgánicas, procesales y de funcionamiento establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial: es decir, las reglas de competencia establecidas en ésta han de ser aplicadas desde el momento en que materialmente sea posible por existir ya el órgano en cuestión. En definitiva, en todo lo que no resulte afectado por la inexistencia de los Juzgados de lo Contencioso han de operar ya las competencias de la Ley Orgánica.

El criterio es de fácil aplicación a las Salas del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, pero los problemas pueden surgir en relación con las de los Tribunales Superiores de Justicia a los que se refiere el artículo 57 de la Ley de Demarcación. Dice así:

«Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia tendrán la competencia que a la entrada en vigor de esta Ley corresponde a las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales, en tanto no se pongan en funcionamiento los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.»

Entendido el precepto en su tenor literal, las Salas de los Tribunales Superiores no asumirían la competencia para conocer de los recursos que, según la normativa anterior, correspondía a las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional y que ahora se atribuyen a aquéllas. Pero la interpretación literal es sólo un punto de partida y ha de ser confirmada o, como en este caso, rectificada a virtud de otros criterios. Así, con una interpretación sistemática, el texto que se examina ha de ponerse en relación con el antes citado artículo 53, que impone, como ya se ha dicho, una aplicación inmediata de las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto sea posible. En esta línea, como advierte GONZÁLEZ PÉREZ, la conclusión es la de que el artículo 57 de la Ley de Demarcación ha de ser interpretado en el sentido de que los Tribunales Superiores de Justicia tendrán ante todo la competencia establecida por la Ley Orgánica del Poder Judicial —así deriva del art. 53— y, además, la que antes tenían las Audiencias Territoriales, en tanto no se constituyan los Juzgados de lo Contencioso.

Así las cosas, las competencias se han distribuido en los siguientes términos temporales:

a) El 22 de febrero de 1989 la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo perdió la parte de sus antiguas competencias que con la Ley Orgánica pasaban a la Sala de la Audiencia Nacional, conservando no obstante las que habrían de trasladarse a los Tribunales Superiores de Justicia hasta el 23 de mayo de 1989, fecha en la que comenzó la actuación de aquéllos.

Hoy ya la competencia de la Sala del Tribunal Supremo es ya la prevista en el artículo 58.1.º de la Ley Orgánica en los términos que se han señalado en el apartado IV.E).a).

b) La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional devino competente desde el 22 de febrero de 1989 para el conocimiento de los asuntos que antes correspondían al Tribunal Supremo y que con la Ley Orgánica pasaban a la Nacional, pero hasta el 23 de mayo conservó la competencia en las materias que se trasladaban a los Tribunales Superiores.

Llegada dicha fecha, su competencia es la definida en el artículo 66 de la Ley Orgánica, tal como se ha expuesto en el apartado IV.E).b).

c) Las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia comenzaron su actuación el 23 de mayo de 1989 con la competencia que señala el artículo 74.1 de la Ley Orgánica —en los términos señalados en el apartado IV.E).C)—, es decir, asumiendo las que antes eran del Tribunal Supremo y de la Nacional y que ahora se les atribuyen y, además, las de las Audiencias Territoriales.

C) Queda finalmente por resolver el tema de la competencia en cuanto a las Administraciones Institucional del Estado y Corporativa, que no aparecen mencionadas en la Ley Orgánica, problema éste del que ya se ha hecho mención en el apartado IV.F).

En mi opinión, las reglas son las siguientes:

a) Si las actuaciones han dado lugar a una intervención del Consejo de Ministros —así, art. 6.º.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de Colegios Profesionales—, la competencia para su impugnación queda atribuida a la Sala del Tribunal Supremo —art. 58.1.º de la Ley Orgánica—, con independencia de que se modifique o no la decisión originaria.

b) Si la intervención estatal fuera de Ministro —así, art. 76 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1978—, la competencia para conocer de la impugnación será de la Sala de la Nacional —art. 66 de la Ley Orgánica—.

c) Si en el ámbito de la Administración corporativa se ha producido una intervención tutelar de algún órgano de la Comunidad Autónoma será ésta la que determine la competencia —normalmente, art. 74.1.b) de la Ley Orgánica—.

d) En los demás supuestos, en mi opinión, excluida la aplicabilidad de los artículos 58.1.º y 66 habrá que entender competentes las Salas de los Tribunales Superiores: en la Administración Institucional del Estado, por aplicación analógica del artículo 74.1.a), y en la Corpo-

rativa, por la del mismo precepto, si se trata del ejercicio de funciones delegadas por la Administración estatal y del artículo 74.1.b) si las funciones son de la titularidad de la Comunidad Autónoma —algunas, no todas, de estas atribuciones competenciales podrían derivar del art. 57 de la Ley de Demarcación, pues ya antes correspondían a las Salas de las Territoriales.

D) Queda por examinar el problema relativo a los procesos pendientes en las fechas que ya se han indicado —22 de febrero de 1989, en que comenzó su actuación la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y 23 de mayo del mismo año, en que iniciaron el ejercicio de sus competencias las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia—.

¿Continuarán tramitándose ante el mismo órgano jurisdiccional que los incoó o, por el contrario, si ahora son competencia de otro habrán de remitirse a éste?

El principio tradicional de la *perpetuatio iurisdictionis* implica que los datos de hecho determinantes de la competencia han de ser los existentes en el momento de la incoación del proceso: una modificación posterior del domicilio, una alteración del valor del objeto litigioso, etc., carecerán de trascendencia para alterar la competencia derivada de la situación inicial.

Pero este principio se refiere a los datos de hecho y no a la modificación legislativa de los preceptos definidores de la competencia: en este caso habrá que estar a las reglas que regulen la transición de una a otra normativa.

El artículo 53.4 de la Ley de Demarcación establece, para los órganos de nueva planta o de nueva creación, que no asumirán los procedimientos en trámite, salvo en los casos de supresión del órgano que venía sustanciándolos.

Así las cosas, la Sala del Tribunal Supremo y las de los Tribunales Superiores recibirán sin duda los autos de las Salas a las que suceden, dado que éstas se extinguen. Pero la cuestión es la de si la Sala del Tribunal Supremo ha de recibir todos los procesos pendientes o sólo aquellos que en la normativa de la Ley Orgánica son de su competencia, remitiendo los demás al órgano jurisdiccional al que ahora correspondan —Audiencia Nacional o Tribunal Superior de Justicia—.

Y, desde el punto de vista de los Tribunales Superiores, el problema es el de si han de asumir sólo los procesos que pendían ante las Audiencias Territoriales o si también habrán de hacerse cargo de los que estando en trámite ante el Tribunal Supremo o la Audiencia Nacional son ahora de su competencia. E incluso también si han de recibir todo lo pendiente ante la Territorial o podrán trasladar procesos a otras Salas de Tribunal Superior.

El criterio tradicional en nuestra Jurisdicción es el de que los procesos existentes, salvo que estén pendientes de señalamiento —disposición transitoria segunda de la Ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956 y, con alguna variante, disposición transitoria primera de la

Ley 10/1973, de 17 de marzo—, han de ser remitidos a la Sala que resulte competente con la nueva legalidad.

Y sobre esta base, y a la vista de lo dispuesto en el ya citado artículo 53.4 de la Ley de Demarcación, teniendo presente el artículo 24.1 de la Constitución, será de señalar:

1.º) El mayor número de Magistrados de lo Contencioso derivado del Real Decreto 35/1988, de 29 de enero, ha aumentado el número de sentencias dictadas por las Audiencias Territoriales antes y hoy por las Salas de los Tribunales Superiores.

Ello hace temer seriamente que el desenvolvimiento de la Sala del Tribunal Supremo va a sufrir un gravísimo retraso y en consecuencia y teniendo en cuenta que es presumible una mayor rapidez en los Tribunales Superiores de Justicia, extrayendo toda su virtualidad al artículo 53.4 de la ley de Demarcación —extinción de las antiguas Salas Tercera, Cuarta y Quinta del Tribunal Supremo— creo que los procesos penitentes, salvo que hayan llegado al trámite de señalamiento, deberán ser remitidos a las Salas —de la Audiencia Nacional o Tribunal Superior de Justicia— que ahora resultan ser competentes.

2.º) Del propio modo, dado que han iniciado sus actuaciones varias Salas de lo Contencioso de Tribunales Superiores —Cantabria, Rioja, Málaga— que empiezan «a cero», dada la extinción de las antiguas Salas de las Territoriales —art. 53.4—, creo que también los procesos pendientes en el escalón de los Tribunales Superiores han de remitirse a la Sala que haya devenido competente por consecuencia de la nueva demarcación. Esta solución es claramente más dudosa que la anterior.

3.º) No cabe remisión, en cambio, de asuntos pendientes ante la Sala de la Audiencia Nacional, dado que en este caso no se ha producido extinción de un órgano jurisdiccional, que es el dato que, sobre la base del artículo 53.4, habilita tal remisión.

VI. *La reforma de la ley reguladora de nuestro proceso. Sugerencias:* A) Que implican modificación de la Ley Orgánica. B) Que resultan viables en ley ordinaria.

De lo expuesto, y especialmente de lo indicado en el apartado II, deriva la urgente necesidad de una nueva ley procesal para nuestra Jurisdicción. La ley de 1956, que a tantos y tan merecidos elogios ha dado lugar, resulta hoy inadecuada por cambio de las bases orgánicas en las que se apoyaba. Por otra parte, la normativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial traza un cuadro de competencias necesitado del complemento de una nueva ley procesal a la que, como he indicado antes, llama a formularlo.

Así las cosas, mis sugerencias, con referencia exclusiva al tema que se examina —órganos y competencia—, son las siguientes:

A) Es difícil siempre la reforma de una Ley Orgánica. No obstante, me parece necesario, sobre la base de lo expuesto en el apartado III.E.a), suprimir la competencia de la Sala del artículo 61 en materia de recurso

de revisión en lo contencioso para atribuirle al Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

B) Ya en el terreno de la ley procesal ordinaria, he de indicar que existe un anteproyecto que constituye una excelente base de trabajo. Su regulación de la competencia aparece en los artículos 9.º a 14, con cuyo texto estoy conforme —refiriéndome a la regulación de la primera instancia y dejando a un lado el tema de los recursos—, con las salvedades siguientes:

a) En primer lugar, y en cuanto a la técnica legislativa, los citados preceptos del anteproyecto utilizan el sistema de lista para todos los órganos jurisdiccionales, sin recoger o invocar las cláusulas generales de los artículos 74.1.a) y 91 de la Ley Orgánica.

Es de recordar que ésta no es una Ley de Bases a desarrollar por la ley procesal, sino una ley orgánica a completar con otra ordinaria. Por ello, creo que, dado que las cláusulas generales conservan su virtualidad potencial, aunque se adelgacen o incluso borren por unas listas exhaustivas, la ley procesal debería contener por lo menos una remisión, alusión o invocación de los mencionados preceptos.

b) Parto de la base —apartado IV.A)— de que debe buscarse la cercanía del órgano jurisdiccional al ciudadano, criterio éste que, como se ha dicho, encuentra una cierta atenuación justificada en los casos de impugnación de disposiciones generales.

Y así las cosas, en mi opinión, el anteproyecto hipertrofia la competencia de la Audiencia Nacional, desviándose del espíritu de la Ley Orgánica, que era el de que, salvo algunas excepciones —listas de los arts. 58.1.º y 66—, los Tribunales Superiores de Justicia habían de ser el órgano de Derecho común para la Administración del Estado, expresión ésta a la que se daba un alcance equivalente a la de Administración de ámbito estatal —recuérdese lo señalado en el apartado IV.B)—.

Por tanto, y sobre la base de la distinción de actos y disposiciones, será de indicar:

a') La impugnación de los actos de la Administración Universitaria y Corporativa de ámbito estatal debería ser de la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia y no de la Nacional.

b') Aunque voy contra corriente, también entiendo que las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central deberían ser impugnadas ante los Tribunales Superiores de Justicia.

c') En cambio, en mi opinión, el conocimiento de la impugnación de las disposiciones generales emanadas de órganos de la Administración del Estado de nivel inferior a Secretarías de Estado —órganos de ámbito estatal—, que el anteproyecto atribuye a las Salas de los Tribunales Superiores, debe encomendarse a la Audiencia Nacional.

Javier DELGADO BARRIO

