

CARACTER DEL TRIBUNAL MARITIMO CENTRAL Y SU ENCUADRAMIENTO EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SUMARIO: Planteamiento.—Antecedentes legislativos.—Legislación vigente.—Características del órgano jurisdiccional.—Consideraciones doctrinales.—Clasificación técnico-jurídica de esta institución—Juicio crítico.

PLANTEAMIENTO.

La Ley número 60/1962, de 24 de diciembre, por la que se regulan los auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimos, en su título II, capítulo 1.º, creó el Tribunal Marítimo Central con competencia para conocer y resolver las materias atribuidas por dicha Ley.

Se trata, por tanto, de un organismo que se califica de Tribunal, dependiente del Ministerio de Marina, con jurisdicción sobre todo el territorio nacional y que va a resolver las controversias suscitadas en materia de auxilio, salvamento y remolque. La alusión a la Ley de Procedimiento Administrativo, la intervención del Consejo de Ministros y Ministros de Marina y Aire y la posibilidad de recurso en la vía contencioso-administrativa nos sitúan a este Tribunal dentro del campo de la Administración Pública, y las expresiones «Tribunal», «Juzgado», «jurisdicción», «cuestiones de competencia», etc., y la realidad de su actuación en un litigio entre partes nos ambientan en un terreno judicial o parajudicial al menos.

Todo ello nos plantea el problema de la naturaleza jurídica de este Tribunal, así como su configuración marginal o integrada respecto a la Administración activa. Y este es el objeto de este breve estudio.

Como hipótesis de trabajo, a la vista de las expresiones de la Ley que luego examinaremos con detalle, y teniendo presente la clasificación del profesor GARRIDO FALLA de los recursos administrativos, podemos anticipar que nos parece un órgano puramente jurisdiccional, pero encuadrado en la administración estricta, o sea, encargado de resolver recursos administrativo-jurisdiccionales, con independencia funcional, pero sometido a una jerarquía orgánica dentro de su Departamento.

Presenta, pues, bastantes puntos de contacto con los Tribunales Económico-administrativos del Ministerio de Hacienda, y, como ellos, pueden estos procedimientos incluirse en el segundo de los tres apartados de la clasificación aludida. No se trata de recursos estrictamente gubernativos, ni

tampoco de un procedimiento judicial propiamente dicho, sino de un procedimiento administrativo-jurisdiccional.

Vamos a someter esta hipótesis de trabajo a análisis nomotésico, contrastando sus elementos con las disposiciones legales, históricas y vigentes en esta materia.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Es tradicional atribuir la competencia de las actuaciones por acaecimientos marítimos a las Autoridades militares de Marina. El que sean Autoridades marítimas las que conozcan estas incidencias, es perfectamente congruente con el carácter técnico de la apreciación de las circunstancias influyentes en el suceso. El tráfico marítimo viene matizado por el factor riesgo (lo mismo que el aéreo), puesto que el hombre actúa en un ambiente vital que no es el suyo natural original, y ese riesgo se vence con la técnica que progresivamente va disminuyéndolo, aunque sin lograr una victoria total sobre los elementos. Por eso es lógico que cuando se produce un accidente en el mar sean los técnicos en navegación los que lo enjuicien, para apreciar en qué medida existe fuerza mayor y en qué medida responsabilidades.

Ahora bien, el que hayan de ser precisamente Autoridades de la Marina militar obedece únicamente a razones históricas y al interés público de la obligación de prestar auxilio en la mar.

Aquí nos vamos a ocupar exclusivamente de un tipo de acaecimientos en la mar, que es el que nos interesa: los salvamentos marítimos. De los otros acaecimientos con efectos jurídicos, los naufragios y abordajes, como quiera que pueden dar origen a responsabilidad de carácter penal, son objeto de esclarecimiento en procedimiento criminal sujeto a las normas del Código de Justicia Militar, y las averías tienen un tratamiento puramente mercantil (por lo que se eliminaron de las actuaciones administrativas, como señala la Exposición del Decreto-Ley de 10 de julio de 1925).

Como aclaración terminológica, para excusar repeticiones y diferenciaciones que no interesan a nuestro objeto, quede puntualizado para lo sucesivo que empleamos el término «salvamento» con un valor convencional que incluye indistintamente todas las formas de auxilio, asistencia o remolque en la mar.

Precisados así los términos, señalaremos que el primer texto legal regulador de esta materia en forma ya moderna y sistemática es la Instrucción de 4 de junio de 1873, dictada en cumplimiento del Decreto de 3 de noviembre de 1872, y que vino a sustituir a normas más arcaicas (fundamentalmente las Ordenanzas de Matrícula de 1802).

La referida Instrucción regula el salvamento en sus artículos 189 a 214 (título V). En resumen, el salvamento daba origen a un expediente instruido por el Comandante de Marina o Capitán de Puerto que lo elevaba a la resolución del Capitán General del Departamento Marítimo, que lo decidía con acuerdo de su Auditor. Contra dicha resolución cabía recurso de los interesados al Gobierno, que, oyendo previamente al Tribunal del Almirantazgo, decidía definitivamente sobre el asunto.

Es de aclarar que el Tribunal del Almirantazgo creado por Decreto-Ley de 4 de febrero de 1869 fué suprimido por Decreto de 29 de septiembre de 1873, que lo sustituyó por un Consejo Supremo de la Armada, que a su vez, en 13 de febrero de 1878, se fundió con el Consejo Supremo de Guerra y Marina, que subsistió hasta el año 1931.

La Instrucción de 1873, aun reformada por Real Orden de 24 de abril de 1911, quedó evidentemente anticuada, y por ello fué sustituida por un llamado Título Adicional a la Ley de Enjuiciamiento Militar de Marina, que se aprobó por Decreto-Ley de 10 de julio de 1925, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de 8 de mayo de 1920, pese a lo cual al advenimiento de la segunda República, al llevarse a cabo la revisión de la obra legislativa de la dictadura, dicho título adicional fué derogado por inclusión en el grupo a) del Decreto de 9 de junio de 1931, en relación con el de 15 de abril del mismo año, con lo que volvió a estar vigente la Instrucción de 1873.

Después del Movimiento Nacional, la Ley de 29 de marzo de 1941 restableció en todo su vigor la legislación penal, orgánica y procesal de la Marina, incluyendo el repetido Título Adicional a la Ley de Enjuiciamiento Militar de Marina. La Ley de 17 de julio de 1945, que promulgó el actual Código de Justicia Militar, común a los tres Ejércitos, derogó los dos primeros capítulos del título adicional, por pasar la materia en ellos regulada a regirse por los artículos 808 a 824 de aquel Cuerpo legal, pero el artículo 1.072 del propio Código dejó en vigor el capítulo 3.º del título adicional, cuya sección primera regula los salvamentos.

Dichos capítulos y sección del título adicional han venido constituyendo, pues, la legislación reguladora de los salvamentos marítimos hasta 1962. Hay que señalar que, por otra parte, España, por nota de 17 de noviembre de 1923, se adhirió al convenio de Bruselas de 23 de septiembre de 1910 para la unificación de ciertas reglas en materia de auxilio y salvamento marítimo, algunas de cuyas normas diferían de las de aquel título adicional, por lo que cuando algún buque interesado perteneciera a Estado contratante podía haber ciertas diferencias, aunque no afectan al punto que a nosotros nos interesa, puesto que se limitaban a referir la competencia al Juez nacional.

Finalmente, en la que fué zona de Protectorado de España en Marruecos, estuvo vigente un Dahir jalifiano de 6 de febrero de 1923 que no difería mucho del sistema metropolitano, pero resolviendo el asunto en definitiva el Alto Comisario.

Como ya hemos indicado brevemente el sistema de la Instrucción de 1873, vamos a esbozar como antecedente del actual el del título adicional, siempre limitados al punto de vista del órgano decisorio y de la vía de recurso. En síntesis, el salvamento de un buque da lugar a que se resarzan los gastos y los perjuicios del salvador, y cuando el resultado del salvamento sea positivo también habrá lugar a un premio. La autoridad local de Marina debe instruir un expediente encomendado a un Juez instructor, y completadas las cuentas, éste aprobará la liquidación.

Si alguno de los interesados impugna la liquidación, el instructor convoca una reunión para intentar un acuerdo y, si no lo hubiere, elevará el

expediente a la autoridad jurisdiccional. Cabe la venta en subasta de los efectos salvados y no rescatados por su propietario, y los artículos 37 y 39 del título adicional califican al expediente en cuestión de «gubernativo» y a la subasta de «procedimiento administrativo». Durante el curso del expediente los interesados podían alzarse, sin efecto suspensivo, contra cualquier providencia del instructor ante la autoridad jurisdiccional (el artículo 37 habla de «recurso de apelación»).

Tanto los recursos contra providencias como la impugnación o discrepancia de la liquidación final, son resueltos por la autoridad jurisdiccional (Capitán General del Departamento Marítimo o Comandante General de la Base Naval), previos informes del Fiscal del Departamento y del Auditor.

Con arreglo al artículo 39 del título adicional, cabían los recursos especificados en el Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Marina de 25 de abril de 1890, en su capítulo 5.º, con la particularidad de que el Ministro enviaría el expediente al Consejo Supremo de Guerra y Marina. Igual tramitación se daba en la sección segunda del título adicional a los expedientes de hallazgo.

Hay que advertir que el Consejo Supremo de Guerra y Marina fué suprimido por el artículo 5.º del Decreto de 11 de mayo de 1931, que lo sustituyó por la Sala 6.ª de justicia militar del Tribunal Supremo, y que el artículo 8.º de esta disposición estableció que el informe consultivo del Consejo Supremo sería sustituido por el de la Asesoría respectiva o por el del Consejo de Estado o por ambos sucesivamente. El referido Decreto fué convalidado con fuerza de Ley por la de 18 de agosto del mismo año. Como puede verse, la segunda República reformó tanto el aspecto orgánico como el procesal.

El Movimiento Nacional sustituyó la Sala 6.ª del Tribunal Supremo por un Alto Tribunal de Justicia Militar por Decreto de 24 de octubre de 1936, sustituido a su vez por el actual Consejo Supremo de Justicia Militar por Ley de 5 de septiembre de 1939, con la misma competencia que tenía el Consejo Supremo de Guerra y Marina hasta el año 1931. La misma Ley restableció el Código de Justicia Militar en su redacción anterior a dicho año, y la Ley de 29 de marzo de 1941 restableció la legislación de la Marina. Ya hemos hablado del nuevo Código de Justicia Militar de 17 de julio de 1945, que alude en su artículo 84, número 2, a las funciones consultivas del Consejo Supremo, y concretamente, por lo que a nosotros interesa, el Reglamento provisional orgánico de 26 de junio de 1940, en su artículo 142 atribuye en el número 7 al Consejo Reunido el informar como Cuerpo consultivo en los expedientes administrativos de salvamento y hallazgo marítimos (el Consejo Reunido lo constituyen el Presidente y todos los Consejeros sin los Fiscales ni el Secretario y como mínimo cinco Consejeros, uno necesariamente del Cuerpo jurídico, debiendo estar representada la Armada en los asuntos procedentes de la jurisdicción de Marina).

Dicho Reglamento fué sustituido por el de 30 de octubre de 1959, que en su artículo 132, número 7, sigue atribuyendo al Consejo Reunido como Cuerpo consultivo la materia de salvamentos y hallazgos marítimos.

Finalmente, el Ministro de Marina adoptaba la resolución que terminaba el expediente en la vía gubernativa, y en la práctica se ha venido

admitiendo el recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución como consecuencia de su carácter gubernativo.

o Como puede verse en lo expuesto, y como antecedente inmediato al sistema actual, se trata de un procedimiento administrativo en que los únicos órganos judiciales intervinientes—autoridad jurisdiccional del Departamento y Consejo Supremo de Justicia Militar—actúan el uno como un escalón jerárquico de la Administración activa y el otro como Cuerpo consultivo. Tanto la redacción de los preceptos legales como la práctica no dejan lugar a dudas en este punto.

LEGISLACIÓN VIGENTE.

Tal fué el régimen que rigió hasta que por Ley número 60 de fecha 24 de diciembre de 1962, se promulgó el texto vigente en materia de auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones. En el preámbulo se razona la conveniencia de refundir normas dispersas, de concordar la Ley nacional con el convenio de Bruselas y la de mantener la competencia de la jurisdicción de Marina (por razón de especialización en técnica náutica y procedimiento rápido y gratuito), y finalmente se crea un Tribunal Marítimo Central para mantener la unidad de criterio, dentro de amplio arbitrio, conservando como garantía de las partes el recurso de alzada ante el Ministro y el ulterior recurso contencioso-administrativo.

El título II de dicha Ley desarrolla, de conformidad con la orientación del preámbulo, lo relativo a jurisdicción y procedimiento, y su capítulo 1.º articula el Tribunal Marítimo Central (arts. 31 a 34 inclusive), dependiente del Ministerio de Marina, con sede en Madrid, y con jurisdicción en todo el territorio nacional, estando capacitado para plantear y sostener cuestiones de competencia con las autoridades y Tribunales de otras jurisdicciones.

Lo preside un Almirante, y los Vocales serán un Capitán de navío, dos Coroneles auditores de la Armada y un funcionario de la Subsecretaría de la Marina Mercante, nombrados todos por el Ministro de Marina, el último a propuesta del Subsecretario. El Ministro del Aire designa un Coronel del arma de Aviación y otro del Cuerpo jurídico del Aire para actuar cuando el salvamento afecte a aeronaves en el mar. Será Secretario relator un Teniente Coronel auditor de la Armada.

En cuanto al procedimiento, únicamente nos interesa aquí desde el momento en que no habiendo obtenido el Juez instructor del expediente acuerdo de los interesados, lo eleva al Tribunal Marítimo Central, al cual también competen los recursos de los interesados contra las decisiones del Juez. El Tribunal Marítimo Central resuelve el expediente y fija el premio del salvamento con amplio arbitrio judicial. El expediente debe concluir en el plazo señalado en el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La resolución que le pone fin será notificada a los interesados, que podrán recurrir en quince días ante el Ministro de Marina, que resuelve; pero si el expediente afecta a aeronaves, será oído el Ministro del Aire, y en caso de discrepancia de criterios, el recurso será resuelto por el Consejo de Ministros.

Contra las resoluciones dictadas por el Ministro de Marina o por el Consejo de Ministros cabe recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (disposición final 3.ª).

Una vez expuestos el alcance de la cuestión a examinar, la evolución histórica de su regulación y el Derecho positivo vigente, vamos a proceder al análisis de las normas de éste para deducir de las mismas la naturaleza jurídica del órgano y procedimiento, que pretendemos encuadrar en el cuadro jurisdiccional y administrativo. Tenemos, pues, a efectos metodológicos, dos aspectos a considerar: el orgánico y el procesal, muy ligados entre sí.

CARACTERÍSTICAS DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL.

El órgano que nos interesa es el Tribunal Marítimo Central creado por la Ley de 24 de diciembre de 1962. Podemos considerarlo en sí y dentro del conjunto.

En cuanto a su propia configuración legal tenemos su denominación, composición, dependencia y funciones.

Se trata de un órgano colegiado y permanente al que se le da la denominación de Tribunal, pero esta denominación, aunque implica una idea de ejercicio jurisdiccional y de independencia—atributos ordinarios del poder judicial—, no resulta significativa porque ha sido aplicada con frecuencia a órganos administrativos (Tribunal de Cuentas, Tribunales de Contrabando, Tribunales económico-administrativos). Su composición es a base de funcionarios, designados por el Ministro y libremente removibles, por lo que no existe la garantía de la inamovilidad, en lo que a este destino se refiere. En cuanto a su dependencia está claro que es de un departamento de la Administración. El artículo 34 dice literalmente que «la jurisdicción de este Tribunal se extenderá a todo el territorio nacional».

En cuanto a las funciones, vemos que le corresponde conocer de «expedientes» de salvamento, es decir, que no se trata de causas sumarias o autos, que son los términos usuales del lenguaje procesal judicial típico. Conoce de dichos expedientes siempre que haya algún interesado discrepante de la cuenta y demás acuerdos del Juez instructor y conoce también de los recursos interpuestos contra decisiones de aquél. Sus atribuciones se extienden tanto a las cuestiones de procedimiento como a las pruebas (art. 44), y como hemos dicho, goza de un amplísimo arbitrio para fijar la remuneración equitativa por el salvamento útil (arts. 6.º y 7.º), pudiendo incluso modificar o anular los convenios estipulados entre los interesados no sólo por vicio, sino también por desproporción de la remuneración (arts. 8.º y 9.º de la Ley) y fija la participación de los salvadores.

Con arreglo al artículo 34 citado está capacitado para «plantear y sostener las cuestiones de competencia con las autoridades y Tribunales de otras jurisdicciones» (claro que con autoridades administrativas de Marina no serían cuestiones de competencia, sino de atribuciones, según la terminología de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, cuyo artículo 3.º es de recordar aquí por convenir a la jurisdicción estudiada).

De todo esto hay dos notas que conviene retener: una, que las facultades son tan amplias, cuando menos, como las de un órgano judicial, y otra, que existe verdadera contienda entre partes, es decir, una litis, y ello nos lleva a examinar, aunque muy superficialmente, la materia de este proceso singular. Por de pronto, y aparte de los recursos contra decisiones del Juez, observamos que la Administración no es parte en el asunto y que (salvo casos especiales de intervención en el salvamento de buques del Estado o de servicio público) ni la Administración ni sus funcionarios tienen interés en el asunto, ya que la discrepancia fundamentada de la litis versará sobre los gastos y premio del salvador, que ha de sufragar el salvado, o sobre la participación a distribuir entre los salvadores o el prorrateo de la cuenta de gastos entre los diversos interesados en el buque o la carga salvados.

Resulta, pues, que si prescindimos del aspecto de orden público de la obligación y estímulo para acudir al salvamento, todo lo demás que está en juego se refiere a intereses privados de contenido económico, y hasta tal punto es de Derecho privado la materia del proceso asistencial marítimo, que se considera de *ius dispositivum*, y las partes pueden haber concertado un convenio de auxilio que, si no está viciado o es impugnado por alguno de los interesados, valdrá como solución definitiva del asunto, y los mismos interesados pueden llegar a un acuerdo ante el Juez instructor, formalizándose acta, que es ejecutiva.

Nos encontramos, pues, ante una materia de Derecho mercantil marítimo que se convierte en administrativa por el interés público de mantener la institución humanitaria, pero indemnizable y premiable, del auxilio mutuo en los accidentes de mar. Que es ese predominante interés público del salvamento lo que justifica su atribución a la jurisdicción de Marina lo recalcó el Consejo de Estado en su dictamen sobre el «Castillo de Mombeltrán» en 1944 (vid. J. M. GUTIÉRREZ DE LA CÁMARA, *Salvamentos marítimos*, 1947, págs. 39 y sigs.).

Y es este matiz iuspublicista que adquiere la seguridad del mar el que da lugar a que la Administración pública intervenga como órgano arbitral en el asunto. Bien es verdad que se trata de un arbitraje obligatorio e inserto en el Derecho público, pero la discrecionalidad de que se dota al Tribunal, la medida *ex aequo et bono* que la Ley suministra para fijar el premio «remuneración equitativa» (art. 2.º), el carácter escabinal de tres de los vocales del Tribunal, amén del Presidente, y el ser la materia de Derecho privado y dispositivo facilitan la comparación con el arbitraje. Y por otra parte, no faltan en nuestro Derecho positivo Tribunales arbitrales de carácter obligatorio como los Tribunales arbitrales de Seguros, las Juntas arbitrales de Aduanas, las de Detasas, etc.

Pasemos ahora a examinar el procedimiento y vemos que además de la calificación de expediente, que ya desprende de sí un significado perfectamente consagrado en el lenguaje de la tramitación burocrática, el artículo 46 se remite expresamente al artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que expresa el criterio del legislador a este respecto con bastante claridad. Recordemos que en la legislación precedente también se calificaba expresamente de gubernativo o administrativo

al procedimiento. Además, no se habla de sentencia, sino de resolución. Pero lo que es decisivo es el sistema de recursos articulados en la Ley. Como ya hemos dicho, el recurso de alzada se resuelve por el Ministro de Marina o por el Consejo de Ministros, es decir, en cualquiera de ambos casos por un organismo del Poder ejecutivo, y, por añadidura, contra esta decisión se concede la vía de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (disposición final 3.ª).

Nos encontramos, pues, ante un procedimiento administrativo de carácter especial y ante unos recursos jerárquicos dentro de la Administración pública, aunque en esa vía gubernativa se intercale un Tribunal colegiado, en cierta medida marginal a la Administración activa del ramo. Los órganos más parecidos que hallamos en nuestro sistema positivo son los Tribunales de Contrabando (Ley de 16 de julio de 1964, arts. 51 y 59; la jurisdicción y el procedimiento son administrativos; art. 115 recurso contencioso-administrativo) y los Económico-Administrativos, pero en ellos la Administración tiene interés subjetivo directo.

De otro lado, es innegable que hay contienda y que el órgano que la dirige es imparcial, lo que da otro matiz al Tribunal Marítimo Central.

CONSIDERACIONES DOCTRINALES.

Una vez vista la configuración de esta institución dentro del Derecho positivo, con objeto de contrastar la opinión que se desprende del texto legal con las construcciones elaboradas por la doctrina, vamos a examinar las opiniones emitidas por algunos autores, especialmente al ocuparse de instituciones de una ambigüedad similar, como son los Tribunales Económico-Administrativos.

ALBIÑANA, en un artículo sobre la jurisdicción económico-administrativa, publicado en la «Revista de Impuestos de la Hacienda Pública» (de septiembre de 1948), decía que la función jurisdiccional descansa en la noción del proceso, y que éste existe cuando se da una solicitud dirigida a un órgano jurisdiccional para que declare la conducta a seguir por otra persona frente a la que interpuso la pretensión y es preciso, según él, que el órgano jurisdiccional no ha de estar interesado en el conflicto, sino por encima de las partes, para concluir de este razonamiento que los Tribunales Económico-Administrativos, por coincidir con una de las partes interesadas, no tienen carácter jurisdiccional.

BALLBÉ, en la «Revista de Legislación y Jurisprudencia» (I, 472, 1946), asienta la diferenciación entre la función administrativa y jurisdiccional en que en ésta las relaciones sobre las que proveen los sujetos que la ejercen son ajenas a ellos y se regulan para mantener una paz justa en la comunidad, mientras que los órganos administrativos actúan para proveer a intereses colectivos que asumen como fines propios, y de todo ello deduce que los Tribunales Económico-Administrativos son órganos puramente administrativos que forman parte de la organización fiscal interesada en las relaciones sobre las que actúan, aunque especializados. Pero a diferencia de ALBIÑANA, no gravita su argumentación sobre el concepto de proceso,

pues reconoce que la vía gubernativa tiene valor procesal y que no han de coincidir necesariamente la función jurisdiccional y la institución del proceso (*La esencia del proceso*, «Revista de Legislación y Jurisprudencia», I, 437, 1942, y II, 25 y 38, 1947).

MERKL (*Teoría del Derecho administrativo*) dice que la jurisdicción es la actividad para declarar el derecho y que se ejercita no sólo por órganos judiciales, sino también por administrativos, y que por otra parte no toda la actividad de los órganos judiciales es jurisdiccional. Con esta posición coincide VILLAR Y ROMERO en su *Derecho procesal administrativo* (página 20). En cambio, GONZÁLEZ PÉREZ, en su *Derecho procesal administrativo*, rechaza esta interpretación (vol. I, pág. 108).

En su sentido etimológico es indudable que cabe hablar aquí de jurisdicción, aunque se trate de organismos de la esfera administrativa, aunque en un sentido técnico procesalista se reserve el término para los órganos judiciales; en este sentido último PRIETO CASTRO (*Tratado de Derecho procesal*, vol. I, pág. 129) y MENÉNDEZ PIDAL (*Derecho procesal civil*, pág. 7).

TURPÍN (*El procedimiento económico-administrativo*, 1961, págs. 40 y siguientes) reconoce que los Tribunales Económico-Administrativos realizan por especialización funciones que antes resolvían las mismas autoridades gestoras y que esta transformación orgánica no da tinte jurisdiccional a lo que antes se consideraba actividad estrictamente administrativa. Pero opone que no conviene llevar demasiado lejos el conceptualismo jurídico de otras disciplinas y recuerda que hay órganos administrativos que incluso en materia de Derecho civil elaboran auténtica jurisprudencia, como es el caso de los recursos que resuelve la Dirección General de los Registros en materia de calificación inmobiliaria de los Registradores. Y concluye que análogo valor jurisprudencial han venido a adquirir las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central, que ha contribuido a crear una doctrina jurídica fiscal de la mayor importancia. Y cita comparativamente la jurisdicción de agravios. Por otro lado, es innegable que el Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo de 1959 (26 de noviembre), en su artículo 4.º, número 2, dice que el procedimiento en estas reclamaciones «como fundado en la facultad jurisdiccional de la Administración excluye ... la intervención de toda otra jurisdicción ... sin perjuicio de la contencioso-administrativa».

Y puesto que hemos rozado el tema de la hoy ya extinta jurisdicción o vía de agravios, vamos a recoger la posición de Antonio PÉREZ HERNÁNDEZ en su libro sobre *El recurso de agravios*, en el que estudia este tipo de impugnación que estuvo vigente desde la Ley de 19 de marzo de 1944 a la de 27 de diciembre de 1956. Al plantearse el problema de encajar dicho recurso en una de las categorías admitidas por la ciencia jurídica, y considerando que existen dos grupos opuestos, el de los recursos administrativos o gubernativos y el de los jurisdiccionales o contenciosos, sostiene que las notas que deciden la clasificación son la calidad del órgano que decide y el principio de jerarquía. El recurso jurisdiccional supone un control de legalidad sobre la Administración ejercido por órgano independiente de ella, pero advierte que no todo recurso jurisdiccional es

necesariamente contencioso, entendiendo como tal el que implica contienda entre partes ante un Tribunal independiente de ellas. Recuerda la clásica distinción entre jurisdicción retenida, en la que la Administración se reserva la facultad de fiscalización de sus actos, y la jurisdicción delegada, que se atribuye a órganos especiales distintos de los Tribunales ordinarios. Finalmente, llega la conclusión del carácter administrativo de la jurisdicción de agravios (pág. 35).

Para VILLAR también es decisivo el carácter del órgano; es recurso gubernativo el que se interpone ante autoridad o Tribunal de índole administrativa y judicial el interpuesto ante Tribunal de índole judicial, con arreglo a un procedimiento de la misma naturaleza, con lo que sólo la materia es administrativa (*Derecho procesal administrativo*, pág. 131). La Administración tiene potestad jurisdiccional, pero la jurisdicción administrativa es jerárquica, mientras que la judicial supone que hay contienda entre partes en un mismo plano, y la resuelve un tercero ajeno a ellas: el Tribunal.

Para VILLAR el Tribunal Económico-Administrativo tiene carácter jurisdiccional y el recurso contencioso-administrativo ulterior viene a ser una nueva instancia (págs. 12, 20 y 23).

Para ROYO la jurisdicción es retenida cuando el órgano no ejerce la jurisdicción por sí, sino que prepara la decisión de un superior, por lo que no dicta sentencias, sino consultas.

GONZÁLEZ PÉREZ (*Los recursos administrativos*, 1960) señala que el recurso administrativo se dirige a un órgano administrativo, no a un órgano imparcial e independiente del que dictó el acto impugnado; es consecuencia de las prerrogativas de la Administración, y ese carácter o criterio orgánico es el que se mantiene en la doctrina más reciente para diferenciar los recursos administrativos y los contenciosos (cita a VEDEL, *Droit administratif*, 1959).

Terminaremos esta breve colección de posiciones doctrinales con la autorizada opinión del profesor GARRIDO FALLA, que al par que bien fundada científicamente, es realista, y con su clasificación tripartita de los recursos en la justicia administrativa arbitra una solución flexible y satisfactoria. GARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho administrativo*, vol. III, «La Justicia Administrativa», 1963) define el recurso administrativo (página 20) como pretensión deducida por quien esté legitimado para ello, ante un organismo competente y destinada a obtener la revisión, por motivos de legalidad, de un acto administrativo determinado, y subraya la finalidad individualista del recurso. Por otra parte rechaza la pretendida identificación de función jurisdiccional y proceso, sostenida entre otros por GUASP y GONZÁLEZ PÉREZ (vol. I, cap. 1.º).

Clasifica los recursos en administrativos estrictos, que son decididos por los órganos activos de la Administración gestora, los recursos administrativos jurisdiccionales que son sustanciados por órganos encuadrados en la organización administrativa, pero especialmente estructurados para el ejercicio de una función jurisdiccional con independencia de toda otra, y finalmente el recurso contencioso-administrativo, verdadero proceso entre partes—una de ellas la Administración pública—, ante Tribunales in-

dependientes encuadrados formalmente en la organización del Poder judicial. En el segundo grupo incluye la jurisdicción económico-administrativa.

Estudia con extensión las peculiaridades del recurso económico-administrativo, y al examinar su naturaleza jurídica concluye que es administrativo porque se resuelve por órganos integrados en la Administración pública, aunque especialmente configurados para entender de estos procedimientos; es un recurso especial que puede calificarse de jurisdiccional-administrativo, en base a la especialización funcional de los órganos, ya que es susceptible de impugnación contencioso-administrativa. Los Tribunales Económico-Administrativos forman parte de la Administración pública y el régimen de sus actos es el régimen jurídico de los actos administrativos, por lo que, siendo los organismos administrativos, este mismo carácter tiene el recurso (pese a la terminología legal de «jurisdicción» y «enjuiciamiento» alegados por FENECH en su *Derecho procesal tributario*).

CLASIFICACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA DE ESTA INSTITUCIÓN.

Aplicando estas aportaciones doctrinales al caso que aquí nos interesa, vemos que el Tribunal Marítimo Central no encaja totalmente en los marcos doctrinales elaborados. Es cierto que es un órgano integrado en la Administración, pero no lo es menos su especialización funcional, su independencia de fallo, su imparcialidad respecto a los intereses en litigio, su actuación jurisdiccional no sólo en sentido amplio, sino en sentido estricto. Pero frente a estas notas positivas de jurisdiccionalidad se da un recurso jerárquico ante un órgano superior unipersonal (el Ministro) o colegiado (el Consejo de Ministros) y una ulterior revisión judicial en la vía contencioso-administrativa.

No habría inconveniente en llamar proceso a la actuación ante este órgano, y es notoria la relación de contienda entre partes ajenas a él, que, con independencia de las mismas, resuelve. Pero su procedimiento es una rama especial del procedimiento administrativo y su resolución se sujeta al régimen jurídico de los actos de ese carácter.

Pero, en cambio, sólo en un sentido amplio y subjetivo-orgánico cabe calificar de administrativa la materia de su competencia, pues ya dijimos que se trata de pretensiones de particulares de contenido económico y dirigidas contra otros particulares más que contra la Administración.

Estas contradicciones o paradojas de la institución comentada producen desconcierto al analizar sus características y dificultan una clasificación completamente satisfactoria. Hubiera bastado hurtar la revisión de estos fallos a la alzada jerárquica, de la que es buena consecuencia la posterior revisión contenciosa, para configurar una auténtica jurisdicción especial. Es más, el adjetivo de «Central» parece como recordar una posibilidad de instancia inferior periférica. Hubo hace unos años algún proyecto de Ley anterior *non nato* en que se intentó articular esa jurisdicción especial.

Otra dificultad es la de delimitar propiamente un acto administrativo

objeto del recurso ante el Tribunal. Cuando los interesados recurren contra decisiones del Juez instructor (decisiones de trámite), sí cabe hablar de actos administrativos impugnados, pero cuando lo que existe es la frustración de llegar a un acuerdo ante el Juez instructor entre los interesados acerca del importe de los gastos, fijación del premio o distribución de éste, no cabe hablar de un acto administrativo, sino más bien de ausencia de toda resolución sobre el fondo del asunto.

Sin embargo, como el enfoque de este estudio es precisamente orgánico y en el análisis legal y doctrinal hemos reunido elementos para hacer posible un encuadramiento teórico, siquiera sea con la salvedad (típica en toda clasificación cuando afecta a una institución peculiar) de categoría *sui generis*, vamos a emitir nuestra opinión, que es la de asimilar el Tribunal Marítimo Central a los órganos de la Administración pública especializados en una función jurisdiccional.

Las objeciones más fuertes contra esta conclusión son las que se derivan de la contienda entre partes ajenas al interés administrativo y la de la materia dudosamente administrativa. Sin que nos satisfaga plenamente para disiparla argüimos que tales materias y contienda devienen administrativas, porque la Administración pública, en nombre del interés general, impone la obligación de la asistencia en la mar, sanciona su incumplimiento, fiscaliza las responsabilidades y congruentemente está interesada en que las consecuencias económicas de esa asistencia se repartan equitativamente entre los interesados.

JUICIO CRÍTICO.

El examen que precede de algunas facetas un tanto contradictorias del órgano estudiado justifica que, brevemente, hagamos una crítica de la organización adoptada, aunque ello resulte marginal al objeto propio de este trabajo.

En nuestra opinión, el sistema de la Ley de 24 de diciembre de 1962 representa una mejora notable sobre el vigente anteriormente al crear un órgano técnico especializado, con dedicación exclusiva para esta función, sobre todo si se compara con la criticable intervención consultiva del Consejo Reunido del Supremo de Justicia Militar, con predominio numérico de Consejeros del Ejército de Tierra, dignísimos sin duda, pero totalmente ajenos a la materia debatida. La composición del Tribunal hubiera quedado más completa con la presencia de un Vocal Capitán Mercante (tendencia apuntada en los Decretos de 20 de mayo y 9 de junio de 1931, base 8.ª y artículo 7.º, respectivamente).

Las ventajas prácticas de rapidez, tecnicismo y gratuidad hablan en favor de esta jurisdicción especializada, compensando cualquier crítica procedente de la tendencia unificadora privatista.

Frente a estos factores positivos hallamos criticable la intervención ulterior del órgano ministerial, que desvirtúa la independencia y el amplio arbitrio judicial del Tribunal. La garantía de los particulares quedaba sobradamente asegurada con la vía contencioso-administrativa, como una

especie de segunda instancia. Estando ya reducida la vía de alzada en la Ley de Procedimiento Administrativo a un solo escalón (ref. Ley de 2 de diciembre de 1963, art. 122), resulta ociosa la duplicidad de alzadas en este procedimiento especial.

CONCLUSIONES.

Como resultado y resumen de todo lo expuesto sintetizamos nuestra posición respecto al carácter del Tribunal Marítimo Central en las siguientes conclusiones:

1.^a El Tribunal Marítimo Central es un órgano encuadrado en la Administración pública, Ramo de Marina, y tiene por ello carácter administrativo, que confirman tanto la índole de su procedimiento y la designación de sus miembros como la sumisión de sus resoluciones a un recurso jerárquico ante el Ministro o el Consejo de Ministros y a la ulterior vía contencioso-administrativa. Todo lo cual ofrece bastante similitud con los Tribunales Fiscales, Económico-Administrativo y de Contrabando.

2.^a Su independencia funcional, especialización jurisdiccional, imparcialidad en la litis, naturaleza contenciosa de las pretensiones de las partes interesadas y la capacidad de plantear por sí directamente cuestiones de competencia con otras jurisdicciones permiten clasificar su actuación como jurisdiccional-administrativa.

3.^a La materia de que conoce, aunque en sentido amplio cabe calificarla de administrativa por estar atribuida la competencia a la Administración de Marina y ser de interés general, presenta características especiales, sobre todo por tratarse de derechos económicos discutidos entre particulares, consecuencia del tráfico marítimo, a los que la Administración es generalmente ajena. Ello justifica el que se aplique fundadamente el «comodín» cautelar de *sui generis* a la clasificación en la categoría antes expresada, si bien entendemos que una jurisdicción puede ser administrativa por el órgano, aunque la materia atribuida no lo sea (caso parecido, por ejemplo, el de los recursos sobre calificación registral).

JUSTO CARRERO RAMOS

Teniente Coronel Auditor
de la Armada.

