

I. ESPAÑA

SOBRE LA PLANTA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

(A propósito del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero) *

SUMARIO: I. Introducción.—II. El Anteproyecto de Ley de Bases Orgánica de la Justicia en 1968 y la aparición de la fórmula del Tribunal Central.—III. El proceso de gestación de la Ley 10/1973, de 17 de marzo.—IV. Las soluciones de la Ley de Bases Orgánica de la Justicia de 28 de noviembre de 1974.—V. El Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero. Su contexto y su justificación.—VI. Análisis crítico de las nuevas medidas.—VII. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

El reciente Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, por el que se crea la Audiencia Nacional, ha venido de nuevo a alterar la organización y competencias de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya regulación inicial fue modificada por la Ley 10/1973, de 17 de marzo. La nueva disposición es, pues, ya la tercera que se ocupa de este tema en poco menos de cuatro años, si se tiene en cuenta la existencia de la Ley de Bases Orgánica de la Justicia de 28 de noviembre de 1974, a cuya articulación completa parece haberse renunciado.

Esta rápida sucesión en el tiempo de normas con idéntico objetivo y, no obstante, diferente contenido revela, por lo pronto, la carencia de un modelo nuevo y completo de la planta de la Jurisdicción, capaz de sustituir definitivamente al que hace veinte años estableció el legislador, es decir, la ausencia de una fórmula válida de recambio que permita resolver de un modo satisfactorio el grave problema de la congestión del Tribunal Supremo y reducir, en consecuencia, la excesiva duración de la tramitación de los recursos, que, por lo desproporcionada, pone gravemente en cuestión la propia eficacia social de la jurisdicción, ya que una justicia tardía se diferencia en muy poco de la injusticia pura y simple, especialmente en un ámbito, como el contencioso-administrativo, en el que tradicionalmente se opera *a posteriori*, enjuiciando *ex post facto* conductas ya cumplidas, actos que normalmente han producido ya todos sus posibles efectos antes de que su legalidad haya sido objeto de verificación, alterando, en consecuencia, las situaciones jurídicas de los justiciables, en térmi-

* Este trabajo ha sido escrito expresamente para el libro-homenaje dedicado al desaparecido profesor Antonio ESTEBAN DRAKE.

nos tales que, en muchos casos, es muy difícil, por no decir imposible, reprimir en el supuesto de que se obtenga una Sentencia favorable.

Por ello y porque el proceso revisionista tiene ya alguna antigüedad parece oportuno aprovechar la ocasión que la reciente medida ofrece para hacer un breve repaso de las soluciones ensayadas hasta ahora, que sirva al propio tiempo para situar en su marco propio la nueva norma que acaba de dictarse.

II. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE BASES ORGÁNICA DE LA JUSTICIA DE 1968 Y LA APARICIÓN DE LA FÓRMULA DEL TRIBUNAL CENTRAL

La inquietud en torno al tema de la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa se remonta, al menos por lo que se refiere a sus manifestaciones externas, al Anteproyecto de Ley de Bases Orgánica de la Justicia elaborado por la Sección 3.^a de la Comisión General de Codificación y sometido a información pública en 1968 (1), texto sobre el que PARADA publicó un sugerente informe en el que analizaba críticamente las soluciones propuestas por el mismo (2).

Como el autor citado observó entonces, la idea fuerza del Anteproyecto en cuestión radicaba en el propósito de descongestionar el Tribunal Supremo, más que en el de dar satisfacción al principio, básico en todo ordenamiento procesal, de acercar la justicia al justiciable (3). Al servicio, pues, de tan pragmático objetivo, constituido desde entonces en aspiración permanente de los sucesivos intentos de reforma, el Anteproyecto diseñaba un Tribunal Central, como órgano intermedio entre las Audiencias Territoriales y el Tribunal Supremo. Al que se atribuía el conocimiento de los recursos en materia de personal de la Administración Central, incluidas las clases pasivas, la materia fiscal, la expropiación forzosa, propiedad industrial y responsabilidad civil de los funcionarios de la Administración del Estado (4). Al propio tiempo y con igual fin se ampliaba la competencia de las Audiencias Territoriales, fijándola en función del acto originario, privando así al recurso de alzada de la virtud de suscitar la competencia del Tribunal Supremo cuando el órgano administrativo llamado a decidir inicialmente tenía carácter provincial o regional (5). De este modo, el Tribunal Supremo quedaba liberado de sus funciones de juez de primera y única instancia (sin otras excepciones que las relativas al control de los reglamentos estatales y las que expresa-

(1) El texto fue publicado en los *Cuadernos informativos* de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, núm. 6, julio 1968.

(2) *Informe sobre la Administración y la Jurisdicción contencioso-administrativa en el Anteproyecto de Bases para una Ley Orgánica de la Justicia*, en el núm. 58 de esta REVISTA, pp. 449 y ss.

(3) *Informe*, cit., p. 462.

(4) Base 23-1.

(5) Base 24-4-2.

mente pudiera establecer una Ley) y centrado, en consecuencia, en su papel de Tribunal Superior encargado de depurar, en vía de casación y revisión, la jurisprudencia de los Tribunales inferiores (6).

De todo este conjunto de medidas conviene fijarse ahora en la más novedosa, esto es, en la figura del Tribunal Central, y ello porque esta fórmula, y sus concretos orígenes, han venido proyectando su sombra desde entonces sobre todas las discusiones posteriores sobre la planta de la jurisdicción, falseando en buena medida su planteamiento concreto y aplazando, en definitiva, cualquier intento frontal de resolver los problemas inherentes a la misma.

La Base 14 del Anteproyecto concebía el nuevo Tribunal como un órgano jurisdiccional de competencia general, «constituido por las Salas de Justicia que fueren precisas, sin que puedan exceder de una por cada orden jurisdiccional». La Base 23, por su parte, concretaba la anterior previsión precisando las competencias del mismo en materia contencioso-administrativa, del modo ya indicado, y laboral, y terminaba apuntando de forma velada («de las demás cuestiones de ámbito nacional *en material penal* o de cualquier otro orden judicial que le sean legalmente atribuidas») a lo que, en realidad, constituía la razón última inspiradora de la innovación: el propósito de normalizar de algún modo la anómala figura del siempre discutido y polémico Tribunal de Orden Público, que, de este modo, pretendía integrarse en la planta de la jurisdicción ordinaria al calor de una reforma general.

Este era, y no otro—conviene recordarlo—el concreto origen de la idea, surgida en el marco de un contexto político muy peculiar, en el que no había otra vía para llevar adelante propósitos de signo más o menos progresista que la de agarrarse al clavo ardiendo de los precedentes y analogías con órganos e instituciones ya existentes (en este caso concreto, el Tribunal Central de Trabajo, admitido pacíficamente y ya consolidado), convenientemente reforzados con la adición de nuevos contenidos de carácter políticamente neutro.

Las competencias en materia contencioso-administrativa de un Tribunal Central de nuevo cuño no surgieron, pues, a partir de preocupaciones de orden técnico sobre la planta de la jurisdicción, sino como simple medida de acompañamiento de una operación de normalización institucional (relativa) de clara proyección política. Pese a ello, o quizás a causa de ello precisamente, la idea ha estado presente, como ya se ha notado, desde entonces hasta estas mismas fechas, influyendo directa o indirectamente, en mayor o menor medida,

(6) Base 21. Como notó PARADA en su informe ya citado, el Anteproyecto olvidó pura y simplemente ubicar los actos de órganos nacionales relativos a materias no expresamente atribuidas al Tribunal Central, con lo cual la idea de liberar al Tribunal Supremo de toda competencia como Tribunal de instancia quedaba desnaturalizada, pues los actos olvidados tenían que residenciarse necesariamente en el propio Tribunal Supremo.

en todas las ocasiones en que se ha planteado el problema de la organización y competencias de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, como vamos a comprobar seguidamente.

III. EL PROCESO DE GESTACIÓN DE LA LEY 10/1973, DE 17 DE MARZO

A raíz de la publicación de la Ley 10/1973, de 17 de marzo, de reforma parcial de la de 27 de diciembre de 1956, tuve ocasión de ocuparme de la misma, juntamente con SANTAMARÍA PASTOR, y de formular un juicio negativo sobre ella, señalando las múltiples dificultades a que iba a dar lugar su aplicación. El tiempo ha venido a darnos la razón, por lo que en este momento no me parece necesario insistir sobre ello (7).

Sí tiene interés subrayar, sin embargo, la ausencia de criterios claros en orden a lo que debe ser la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa de que hicieron gala los legisladores del momento, arruinando de ese modo el proyecto de ley elaborado por el Gobierno, que, al margen de cualesquiera otras consideraciones, tenía indudablemente la virtud de la coherencia.

En efecto, el proyecto en cuestión, con el mismo propósito de descongestionar el Tribunal Supremo, de eliminar los obstáculos que la excesiva concentración de asuntos en el mismo oponía al establecimiento de una doctrina jurisprudencial uniforme y de reducir al mismo tiempo la excesiva demora en la tramitación de los recursos, giraba en torno a una idea muy simple, que, asegurando la consecución de dichos objetivos, satisfacía a la vez la exigencia de un acercamiento de la justicia al justiciable. En la línea de la reforma del contencioso francés de 1953, el proyecto convertía a las Audiencias Territoriales en jueces de Derecho común del contencioso, reduciendo la competencia del Tribunal Supremo a la propia de un juez de atribución, amén, claro está, de sus funciones propias de juez de apelación y revisión (8). Con ello no sólo se resolvía adecuadamente un problema de orden práctico dentro de la más pura ortodoxia procesal, sino que se potenciaba una de las líneas de fuerza de la tan elogiada reforma de 1956, que debe, sin duda alguna, buena parte de su éxito al haber sentado las bases de una especialización de los juzgadores, introducida sabiamente, además, por el nivel inferior de las Audiencias Territoriales.

(7) Vid. *Comentario de urgencia a la reforma parcial de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en el núm. 70 de esta REVISTA, pp. 349 y ss. Vid, también, MOSQUERA y CARRETERO: *Comentarios a la reforma de lo contencioso-administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1974. Merece citarse aquí la Sentencia de 14 de diciembre de 1975 que resuelve alguna de esas dificultades interpretativas, a costa, claro está, de una declaración de inadmisibilidad.

(8) No es difícil ver en el proyecto la influencia del informe de PARADA antes citado.

El texto clave del proyecto del Gobierno era, concretamente, el apartado b) del nuevo artículo 10, según el cual las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales habrían de conocer, en única o primera instancia,

«de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra los actos dictados por órganos de la Administración Pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, a menos que su conocimiento esté atribuido al Tribunal Supremo».

Con las únicas salvedades del recurso directo contra reglamentos estatales emanados de órganos competentes sobre todo el territorio (fácilmente justificable, dada la transcendencia general que tiene *per se* la potestad reglamentaria y su control), de los recursos contra actos del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de los Ministros, salvo, en este último caso, las decisiones de éstos confirmatorias o aprobatorias de las dictadas por órganos inferiores o entidades sometidas a tutela, y de los interpuestos contra resoluciones dictadas por el Consejo Supremo de Justicia Militar o a propuesta o con informe de éste (discutibles, pero no inaceptables), las Audiencias Territoriales quedaban investidas de una competencia general que hacía de ellas auténticos jueces de Derecho común en la materia, «aprovechando así el crédito de confianza ganado por ellas en estos años», reservándose al Tribunal Supremo la «función procesal directiva y revisora» en vía de apelación que es propia del mismo (9).

Pues bien, el texto transcrito, auténtico eje de la reforma proyectada, sólidamente asentado en el plano institucional y plenamente coherente con los fines perseguidos, que hubiera asegurado por mucho tiempo el desenvolvimiento satisfactorio de la jurisdicción, fue inopinadamente destruido en la Comisión de Justicia de las Cortes a través de un debate de desconsoladora pobreza, del que merece la pena dar aquí alguna noticia, pues los argumentos entonces esgrimidos han resucitado ahora en buena parte con el novísimo Real Decreto-ley de 4 de enero (10).

Un grupo minoritario de Procuradores (los señores PEÑA ABELLÁN, IGLESIAS SELGAS, HERNÁNDEZ CLAUMARCHIRANT y otros), hasta un total de ocho (11) se manifestó partidario de la localización del contencioso en las Audiencias Provinciales, llevando así al límite, de forma más

(9) Las expresiones recogidas entre comillas en el texto están tomadas del propio preámbulo de la Ley de 17 de marzo de 1973.

(10) El desarrollo del debate se recoge en los Diarios de Sesiones de la Comisión de Justicia de las Cortes números 24 y siguientes, correspondientes a las sesiones de 24 de enero de 1973 y sucesivas, de donde se toman las referencias y citas textuales que figuran en el texto.

(11) La tesis aludida en el texto se contenía en la enmienda formulada por el señor PEÑA ABELLÁN, que obtuvo ocho votos favorables en la Comisión.

bien tónica, las ideas desconcentradoras que animaban el proyecto, previa trivialización del importante tema de la especialización de los juzgadores. Otros, en cambio (señores DE LA VALLINA, RIVAS GUADILLA, PALOMINO MEJÍAS, etc.), subrayaron con insistencia la idea del Tribunal Central, que, a su juicio, «quizá fuese una de las fórmulas más idóneas para resolver los problemas que la jurisdicción contenciosa tiene planteados» (12), a la que no era conveniente adelantarse con el proyecto en discusión para no perturbar la reforma «más lógica y mucho más coherente» anunciada «en esos anteproyectos que conocemos todos de la Ley Orgánica de la Justicia y en los Códigos procesales» (13).

El resultado del debate y la forma en que se produjo su desenlace, mediante una transacción de la Ponencia, representada por el magistrado señor CERVIA CABRERA, con la enmienda propuesta por el profesor DE LA VALLINA dirigida a salvar, al menos en parte (es decir, en los tres grupos de materias—personal, expropiación forzosa y propiedades especiales—que luego pasaron al texto de la Ley) los propósitos desconcentradores del proyecto, son aspectos bien conocidos ya, razón por la cual no es necesario volver sobre ellos en este momento (14).

Por lo que ahora nos interesa, basta subrayar hasta qué punto fue determinante para la suerte del único intento serio y bien fundado de reordenación de la planta jurisdiccional una idea surgida tiempo atrás para fines muy concretos, ligados a una determinada operación política y del todo alejados del orden de problemas—sustancialmente técnicos—que en este caso estaban en juego, es decir, de algo que nació como un simple pretexto y no pretendió nunca ser otra cosa.

Para completar el cuadro conviene resaltar también en este momento el juego de argumentos que contribuyeron a dar a esa idea-pretexto del Tribunal Central una cierta prestancia y a asegurarla el favor de la mayoría de los Procuradores que intervinieron en el debate. El Diario de Sesiones de la Comisión de Justicia de las Cortes refleja claramente el afán de los miembros de la Comisión «de conseguir un paralelismo entre el órgano administrativo decisor y el judicial que haya de revisar el acto administrativo, que estén colocados al mismo nivel, a la misma altura (15). Esta idea se repitió insis-

(12) En palabras del señor DE LA VALLINA, que desempeñó un papel decisivo en el curso de los debates.

(13) En expresión del señor RIVAS GUADILLA.

(14) El señor DE LA VALLINA propuso, en principio, descargar al Tribunal Supremo de los recursos en materia de personal y de propiedad industrial, con lo cual estimaba que la Sala 5.^a quedaría liberada de la mitad de los asuntos prácticamente y la Sala 4.^a experimentaría un alivio «muy importante». Fue la Ponencia la que construyó la imprecisa fórmula final—personal, expropiación forzosa y propiedades especiales—que en otro lugar he criticado.

(15) La cita textual que se incluye en el texto corresponde a la intervención del señor PALOMINO MEJÍAS.

tentamente llegándose incluso a calificar expresamente de «innovación un tanto peligrosa el que se revisen así (es decir, por las Audiencias Territoriales) los actos de rango ministerial, bien sean emanados de los Ministros o bien confirmatorios o denegatorios de resoluciones de órganos referidos a temas de ámbito nacional», so pretexto de que por este camino se propiciaba un cuarteamiento indeseable de la jurisprudencia (16).

La inconsistencia de este modo de razonar no puede ser más clara, sin embargo. Es cierto, desde luego, que la existencia de una pluralidad de Tribunales del mismo nivel comporta siempre un cierto riesgo en este sentido, pero el remedio es ya bien conocido. Por otra parte, cualquiera que tenga una experiencia en este ámbito, por mínima que sea, sabe perfectamente que uno de los defectos más graves del sistema es la ausencia de una doctrina jurisprudencial uniforme y que ese defecto no se debe, precisamente, a la existencia de una pluralidad de Salas territoriales, sino, más bien, al hecho de que el Tribunal Supremo se vea obligado a actuar masivamente, más que como tal, como un conjunto de juzgados de primera (y única) instancia. El proyecto del Gobierno no sólo no perjudicaba la necesaria uniformidad jurisprudencial, sino que la favorecía positivamente al liberar al Tribunal Supremo de la mayor parte de sus competencias como juez de primera (y única) instancia y reforzar, en consecuencia, su papel de Tribunal Superior.

Tampoco tienen mayor consistencia los otros dos argumentos en los que entonces se apoyó el afán de paralelismo administrador-juzgador que mostraron los miembros de la Comisión de Justicia de las Cortes y que sirvió para arruinar el proyecto de Ley elaborado por el Gobierno: el simple apego a una tradición acriticamente asumida y un cierto prurito de afirmar la propia importancia de que suelen hacer gala siempre quienes han sido, son o aspiran a ser protagonistas de los altos órganos de la Administración.

Esta última idea, expresiva de una aspiración al *iudicium parium*, explica claramente, por ejemplo, la inclusión en el artículo 14 de la Ley, como una competencia más del Tribunal Supremo, del conocimiento de los recursos interpuestos contra actos dictados previo informe preceptivo del Consejo de Estado, que no aparecía en la redacción primitiva del proyecto (17).

El argumento de la tradición, sostenida con insistencia por algún

(16) Intervención de la señorita LANDABURU.

(17) La inclusión se produjo en aceptación de las enmiendas formuladas por la señorita LANDABURU y el señor ESCOBAR KIRKPATRIK, articuladas sobre la idea «del respeto debido al más alto Cuerpo Consultivo de la Administración». El señor ESCOBAR hizo notar, por cierto, en la Comisión que la resolución debería ser idéntica en todos los supuestos en que informase el Consejo de Estado, pues, la discriminación según el carácter preceptivo o facultativo del mismo carece de sentido. Sin embargo, esta acertada observación fue ignorada por la Ponencia sin que conste la razón en el Diario de Sesiones.

procurador (18), tampoco es susceptible de ser tomado en consideración, puesto que, si bien es cierto que ese paralelismo ha existido tradicionalmente, es forzoso reconocer que, desde los orígenes mismos de la jurisdicción contencio-administrativa hasta su definitiva y reciente judicialización, fue alimentado por un inconfesado o inconfesable, pero evidente y efectivo, deseo de mediatizar el control jurisdiccional de la Administración. Se trata, pues, de una tradición que no puede ser asumida, porque no responde a ninguna exigencia institucional y sí solamente a un deseo torpe que afortunadamente no tiene ya encaje en una jurisdicción plenamente judicializada, que, gracias a esta judicialización que tanto costó conseguir, se ha liberado ya de las sospechas que tradicionalmente recayeron sobre ella.

Como luego veremos, este conjunto de argumentos ha reaparecido sorprendentemente, a pesar de su inconsistencia, en el novísimo Real Decreto-ley que motiva estas breves reflexiones.

IV. LAS SOLUCIONES DE LA LEY DE BASES ORGÁNICA DE LA JUSTICIA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 1974

Para completar el cuadro de antecedentes del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, resta sólo hacer una breve referencia a las soluciones ensayadas por la Ley de Bases Orgánica de la Justicia de 28 de noviembre de 1974, ya que, a pesar de que tal Ley no haya sido articulada, ni vaya a serlo posiblemente en su totalidad, no deja de proyectar su influencia sobre todas estas cuestiones.

En la línea del Anteproyecto de 1968, la Ley de Bases conserva el esquema de aquél en atención a idénticos objetivos, si bien combinándolo con las innovaciones introducidas en la Ley Jurisdiccional de 1956 por la de 10 de marzo de 1973.

La competencia material de las Audiencias Territoriales se conserva en la Ley de Bases (base 9.ª, número 41) en los términos en que quedó delimitada por la Ley 10/1973, de 17 de marzo. Sin embargo, la competencia atribuida al Tribunal Supremo por la Ley de 1973 se recorta en beneficio del nuevo Tribunal Central de lo Contencioso-Administrativo, al que la base 9.ª, número 36, asigna el conocimiento de los actos de órganos centrales de nivel inferior a Ministro en todas las materias que no sean las de personal, expropiación forzosa y propiedades es-

(18) El señor PERALTA ESPAÑA, que se opuso a toda modificación del texto primitivo del apartado 10-b) de la Ley, por entender que «sin razón sustantiva alguna, sino simplemente práctica, se intenta romper un criterio antiguo, un criterio tradicional y lógico, un criterio jurídico de que los actos administrativos emanados del órgano de competencia territorial nacional sean contrastados jurisdiccionalmente por órgano análogo de la Administración de Justicia». En el curso de su intervención, el citado procurador salió al paso de la posible réplica subrayando la diferencia existente entre los procesos civiles, en los que tal correlación administrador-juzgador no se da y los contencioso-administrativos, en los que está en juego el interés público, pero en ningún momento dio otras razones que las históricas para apoyar el paralelismo por él defendido.

peciales, respecto de las cuales son competentes las Audiencias, amén de la competencia para resolver los recursos de apelación que procedan contra las sentencias dictadas por aquéllas en primera instancia.

Conviene notar que en la Ley de Bases el Tribunal Central ya no es único, aunque dividido en Salas de acuerdo con los distintos órdenes jurisdiccionales, como en el Anteproyecto de 1968, sino plural (Tribunal Central de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo y de Trabajo). Sin embargo, la idea inspiradora de su organización y los propósitos perseguidos con ella siguen siendo idénticos, puesto que se trata, como antes, de aprovechar el ejemplo del Tribunal Central de Trabajo, para justificar la liquidación del Tribunal de Orden Público, cuyas competencias pasan en bloque al Tribunal Central de lo Penal (base 9.ª, número 35, punto cuarto). La creación del Tribunal Central de lo Contencioso-Administrativo, reforzada en el curso de los debates en torno a la Ley 10/1973, de 17 de marzo, por la opinión expresada entonces por los parlamentarios, sigue jugando fundamentalmente como una medida de acompañamiento de la operación de normalización institucional de la justicia política en los mismos términos que ya quedaron explicados más atrás, que sólo de un modo indirecto atiende a la resolución de los problemas propios de la jurisdicción contencioso-administrativa.

V. EL REAL DECRETO-LEY 1/1977, DE 4 DE ENERO. SU CONTEXTO Y SU JUSTIFICACIÓN

Expuestos estos antecedentes, es fácil entender el sentido último de las medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero.

En efecto, el mismo hecho de que tal norma aparezca formando parte de un «paquete» de medidas de clara significación política, junto con otros dos Reales Decretos-leyes de igual fecha que suprimen los Juzgados y Tribunal de Orden Público y traspasan sus competencias y las de la jurisdicción ordinaria en materia de terrorismo a los órganos de la jurisdicción ordinaria, ilustra ya con toda claridad sobre el orden de preocupaciones que han impulsado esta nueva reforma de la planta orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El texto del Real Decreto-ley 1/1977 es, también, explícito en este sentido, puesto que su simple lectura revela de inmediato que en su redacción se han seguido puntualmente y de modo literal en líneas generales los concretos términos de la Ley de Bases Orgánica de la Justicia de 28 de noviembre de 1974 en lo que al Tribunal Central se refiere. La nueva Audiencia Nacional no es, ciertamente, un nuevo Tribunal de Orden Público con distinto nombre, como lo era en la citada Ley de Bases, puesto que las competencias de dicho Tribunal especialmente se han trasladado a las Audiencias Provinciales por el Real Decreto-ley 2/1977, de 4 de enero, pero el designio político último que explica su creación sigue siendo el mismo, supuesto que, en virtud de lo dispuesto en el tercero de los Reales Decretos-leyes de la serie, la

nueva Audiencia asume la competencia para enjuiciar delitos de terrorismo (19).

El planteamiento antes enunciado a propósito del Tribunal Central sigue, pues, en pie y hace plenamente lícito afirmar que las competencias asignadas a la Audiencia Nacional en materia contencioso-administrativa son solamente medidas de acompañamiento destinadas a reforzar el propósito principal inspirador de los tres Reales Decretos-leyes de 4 de enero pasado.

La endeblez de los argumentos manejados exteriormente para justificar la medida por el preámbulo del Real Decreto-ley 1/1977 no hace sino confirmar esta apreciación.

En efecto, en el citado texto se vuelve a plantear la opción ya conocida entre el reforzamiento de las competencias de las Audiencias Territoriales y la creación de un órgano de nueva planta que, al asumir parte de las competencias del Tribunal Supremo, como juez de primera (y única) instancia, permita resolver el problema que —ahora se reconoce explícitamente— no acertó a solucionar la Ley 10/1973, de 17 de marzo, eligiéndose el segundo término de la alternativa por tres tipos de razones que contradicen abiertamente lo que los propios servicios del Ministerio de Justicia consideraron deseable en 1973 y no pudieron sacar adelante por la oposición de las Cortes.

A dos de esas razones—el riesgo de una dispersión generalizada de criterios y la ruptura de la correlación tradicional entre las competencias administrativas y las judiciales—nos hemos referido ya más atrás, por lo que no merece la pena insistir. La tercera no es más consistente que las anteriores, puesto que si se teme que el recorte de las competencias del Tribunal Supremo pueda suponer una carga demasiado pesada para las quince Audiencias Territoriales y las dos Salas provinciales hoy existentes capaz de «comprometer su regular funcionamiento», mucho mayor debe ser ese temor si la carga entera se hace recaer sobre una sola Audiencia, por muy nacional que ésta sea.

Es evidente, pues, que no han sido razones técnicas las que han inspirado la medida, sino razones políticas, a las cuales aquéllas se han sacrificado.

VI. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS NUEVAS MEDIDAS

El artículo 6-1 del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, traslada a la nueva Audiencia Nacional la competencia para conocer de «los recursos que se formulen en relación con los actos dictados por los órganos de la Administración Pública, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Comisiones Delegadas del Gobierno cualquiera que fuere la materia, excepto los atribuidos a las Salas de lo Contencioso-administrativo de

(19) *Vid.* artículo 1.

las Audiencias Territoriales» y los concretamente exceptuados por el número 2 del mismo artículo.

Quiere esto decir que la competencia del Tribunal Supremo como Tribunal de primera (y única) instancia prácticamente se elimina, puesto que sólo son residenciables ante él los recursos directos contra reglamentos estatales que procedan de órganos o entidades de ámbito nacional, los relativos a la responsabilidad patrimonial resultantes de actos u omisiones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno (20) y los relativos a actos dictados por el Consejo Supremo de Justicia Militar o a su propuesta o con informe del mismo o previo informe preceptivo del Consejo de Estado.

De todo ello resulta lo siguiente:

- Al trasladarse en bloque a la Audiencia Nacional el grueso de las competencias del Tribunal Supremo se va a crear inevitablemente en aquélla la congestión que se ha querido eliminar en éste, con lo cual el justiciable va a ganar muy poco en cuanto a rapidez en la tramitación de los recursos.
- Tampoco va a reducirse de forma apreciable el número global de asuntos en el Tribunal Supremo puesto que todos, o al menos, la gran mayoría de los que ahora se ve liberado gracias a la creación del nuevo órgano jurisdiccional van a volver a él en apelación, dada la obligación legal de apelar que pesa sobre los representantes de las Administraciones Públicas (21).
- La operación desconcentradora realizada por el Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, contribuye a generalizar el principio de doble instancia en los contencioso-administrativos, lo cual resulta por lo menos discutible en tanto no se reduzca el tiempo de tramitación de los recursos, cosa que las medidas adoptadas no aseguran en absoluto.

El Gobierno parece haber sido consciente de los problemas que ello entrañaba para los justiciables y ha querido paliarlos disponiendo que las resoluciones y Sentencias que se dicten por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional serán apelables en un sólo efecto, lo que significa que podrán ejecutarse sin esperar a que el recurso se resuelva. En caso de que la Sentencia sea favo-

(20) El apartado d) del artículo 14 de la Ley ha quedado intacto en virtud de lo dispuesto en el artículo 6-2 del Real Decreto-ley 1/1977. El referido apartado d) se remite al b) del propio artículo 14, que encomienda al Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos que se formulen respecto a los actos del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de los Ministros. Sin embargo, dado que este apartado b) ha sido modificado por el artículo 6-1 del Real Decreto-ley en lo que a los actos ministeriales se refiere es forzoso entender que la eventual responsabilidad patrimonial que eventualmente pueda derivar de la actuación de un Ministro es también competencia de la Audiencia Nacional.

(21) Vid. el artículo 370 de la Ley de Régimen Local y el artículo 24 del Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado de 21 de enero de 1925, preceptos que habría que moderar.

rable al recurrente, éste no tendrá que soportar ya el nuevo juicio en la posición de vencido en que le situó el acto administrativo recurrido por virtud de su ejecutoriedad. La medida del artículo 6-3 del Real Decreto-ley es plausible, por lo tanto, aunque al limitarla a la apelación de las resoluciones de la Audiencia Nacional contribuye a resaltar la carga que para los justiciables supone en los demás casos el sistema de doble instancia en las actuales circunstancias, carga que, reducida en un caso, ninguna razón hay para mantener en el otro.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

De cuanto acaba de decirse se desprende con claridad que el Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, dista mucho de ser la solución a los problemas que tiene planteados la jurisdicción contencioso-administrativa. Por su origen, sus antecedentes y sus objetivos principales, dicha norma y las soluciones que aporta no pasan de ser una medida coyuntural que deja intactos los problemas de fondo y aplazado una vez más su planteamiento frontal.

Es de esperar, sin embargo, que ese planteamiento no se demore demasiado una vez levantada la hipoteca del Tribunal de Orden Público que ha venido gravando hasta la fecha todos los intentos de reforma. Después de veinte años de vigencia y positiva aplicación la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa está reclamando una cuidadosa revisión que suponga fin a este «parcheo» oportunista y dé respuesta adecuada a los problemas que la experiencia ha puesto de manifiesto.

En lo que a la planta de la jurisdicción se refiere, la solución que en su día se adopte no tiene por qué apartarse de la línea marcada por el proyecto de Ley de 1973 (conversión de las Audiencias Territoriales en jueces de Derecho común). Hay que ser conscientes, sin embargo, de que con eso sólo no se va a resolver sin más el grave problema de la demora en la tramitación de los recursos que tanto tiene que ver con la eficacia social de la jurisdicción. Supuesto el carácter ejecutorio de los actos administrativos, la consecución de una justicia eficaz requiere la implantación decidida de procesos sumarios en todos aquellos casos en que así lo exija la naturaleza de los actos recurridos, bien por su finalidad represiva (sanciones), bien por la clase de los derechos a que afectan (libertades públicas), bien por razón de su limitada vigencia temporal (medidas coyunturales, tan frecuentes en materia económica), o en que razones de ejemplaridad social así lo aconsejen (licencias urbanísticas, por ejemplo, para evitar la imposición de los hechos consumados).

Sobre todo ello, sin embargo, habrá que reflexionar más detenidamente en otra ocasión.

Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ