ASPECTOS ORGANICOS Y COMPETENCIALES DE LA REFORMA DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN DE 1956: 1. *Justificación del análisis.* 2. *Reglas para la determinación de la competencia.*—III. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL: 1. *Tribunal Supremo:* A) Unica Instancia. B) Segunda Instancia. 2. *Audiencia Nacional.* 3. *Tribunales Superiores de Justicia:* A) Derecho estatal. B) Derecho de la Comunidad Autónoma. C) Otras competencias. 4. *Juzgados.* 5. *Sala de Revisión.*—IV. INCIDENCIA DE LA LEY DE DEMARCACIÓN Y PLANTA JUDICIAL: 1. *Demarcación judicial:* A) Circunscripción Territorial. B) Sedes de los Organos Judiciales. 2. *Planta judicial:* A) Tribunal Supremo y Audiencia Nacional. B) Tribunales Superiores de Justicia. C) Juzgados.—V. NORMAS DE DERECHO TRANSITORIO PARA LA IMPLANTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN: 1. *Implantación.* 2. *Determinaciones referentes al personal.* 3. *Consideraciones respecto de las normas procesales.*—VI. HACIA LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DETERMINANTES DE LA COMPETENCIA TERRITORIAL.—VII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar las profundas modificaciones que la justicia contencioso-administrativa está sufriendo en estos momentos como consecuencia de la puesta en funcionamiento de la nueva estructura judicial plasmada en la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley que trataba de dar cumplimiento a las prescripciones constitucionales del artículo 122 y concordantes de la Constitución.

El Preámbulo de la Ley Orgánica del Poder Judicial (1) señala que la misma tiene por objeto, entre otros, el de adaptar la estructura judicial a las nuevas concepciones de la sociedad y, sobre todo, acomodar dicha estructura a la nueva distribución territorial del poder político en el que significadamente ha de tenerse en cuenta la aparición de las Comunidades Autónomas. A esto deben añadirse una serie de medidas que tienden a garantizar un procedimiento sin dilaciones indebidas y que asegure el acceso a la justicia de todos los españoles.

El éxito o el fracaso de la reforma no puede obviamente prejuzgarse en estos momentos en los que ni siquiera ha sido puesto en funcionamiento el nuevo sistema. Adelantemos, eso sí, que la fórmula

(1) En adelante, LOPJ.

utilizada es, en cierta forma, semejante a la efectuada en el Derecho Francés y que ha sido comentada por GARCÍA DE ENTERRÍA en dos artículos que de alguna forma pueden resultar premonitorios en cuanto al futuro de la solución adoptada (2).

Como se sabe, las dos medidas más notables, a las que más tarde nos referiremos, son las introducción del juez unipersonal y la del recurso de casación como medio para uniformar la jurisprudencia ante la consiguiente ampliación de competencias de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, casualmente las novedades más importantes del contencioso-administrativo francés son la creación de los Tribunales administrativos que deciden en sustitución del Consejo de Estado las apelaciones contra las sentencias de los actuales Tribunales Administrativos y la adición de una casación a las dos instancisa ordinarias.

Sobre estos extremos, GARCÍA DE ENTERRÍA señaló (3) que «la adición de una casación a las dos instancias ordinarias tampoco es precisamente una medida simplificadora, por más que la casación pueda guillotinarse a limine con un trámite análogo al *certiorari* americano; para el recurrente, en todo caso, tiene que vencer tres veces a la Administración viene a resultar en la práctica una carga más y nada ligera precisamente...»

Con independencia de estas consideraciones sobre el futuro de la reforma, es lo cierto que en estos momentos el problema es el de determinar cuáles son las reglas de funcionamiento real del nuevo sistema, teniendo en cuenta las dificultades añadidas que se derivan del incumplimiento del mandato establecido en la Disposición Adicional Primera de la LOPJ, que ordenaba al Gobierno que en el plazo de un año remitiese al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de reforma del proceso contencioso-administrativo. El plazo transcurrió sin que el mandato se cumpliera, por lo cual la nueva estructura organizativa derivada de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la de Demarcación y Planta Judicial (4), con las normas procesales y organizativas que se mantengan vigentes por aplicación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en estos momentos vigentes (5).

La labor interpretativa, al menos hasta que se produzca la publicación de la nueva norma procesal del contencioso-administrativo se presenta, sin duda, como una ardua labor.

---

(2) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La crisis del contencioso-administrativo francés: el fin de un paradigma*, «REDA», núm. 58; *La reacción del contencioso francés a la crisis del modelo: ejecución de sentencias y medidas cautelares positivas.*

(3) *La crisis...*, ob. cit., pág. 167.

(4) En adelante, LDEPJ.

(5) En adelante, LJCA.

II. Las competencias de los órganos jurisdiccionales del orden Contencioso-Administrativo de la Ley de la Jurisdicción de 1956

1. *Justificación del análisis*

El análisis de la reforma operada exige, a nuestro juicio, como labor previa el examen del sistema precedente, sobre todo si se tiene en cuenta que, como ya hemos apuntado, no se trata de un régimen totalmente derogado y sustituido por uno nuevo, sino muy, al contrario, un sistema vigente en lo que no esté derogado por aplicación de las reglas generales de la derogación tácita del artículo 2.º del Código Civil, ya que si se observa la Disposición Derogatoria de la LOPJ se comprueba que no se puntualizan los artículos afectados por la reforma y se alude a la curiosa fórmula de que lo derogado son «los particulares que regulan aquella jurisdicción y la estructura de sus órganos». Precepto ambiguo y que, como veremos, no permite entender que la reforma alcanza a la totalidad del Capítulo II del Título I de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que hasta el momento era el dedicado a los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La circunstancia anterior justifica el examen del reparto competencial de la LJCA, para poder fijar los límites de la derogación.

2. *Reglas para la determinación de la competencia*

El Capítulo II del Título I de la LJCAE es el que, junto con el artículo 6 del Real Decreto-Ley de 4 de enero, creador de la Audiencia Nacional, determinan la composición precedente de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos, que se ejercía por los siguientes órganos:

a) Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales.
b) Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.
c) Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.
d) Salas de Revisión de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

El reparto competencial puede sintetizarse de la siguiente forma:

a) *Audiencia Territorial (art. 10)*

Las reglas para determinar la competencia del órgano jurisdiccional denominado Audiencia Territorial son dos: la materia (art. 10 LJCA) y el territorio (art. 11 LJCA).

Conforme al primero, les corresponde conocer de:

1. Los actos dictados por órganos de la Administración Pública cuya competencia no se extiende a todo el territorio nacional, o de los que sí tengan ese ámbito pero su rango sea inferior a Ministro y siempre que se trate de cuestiones de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.

2. Los actos expresos o presuntos de Ministros, Autoridades y órganos centrales de inferior jerarquía resolutoria de recursos administrativos y los que se dicten en el ejercicio de la función fiscalizadora sobre órganos o entidades cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional. De esta regla se exceptúan las resoluciones de los Ministros que reformasen el acto y que son enjuiciados por la Audiencia Nacional.

3. Conocen, asimismo, de los recursos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, autoridades o funcionarios civiles y los que se entablen por éstos cuando hubiesen sido declarados responsables por la Administración por actos o hechos realizados en el ejercicio de sus cargos (6).

La aplicación de las reglas del territorio permite determinar cuál era la Audiencia Territorial competente de entre todas las existentes.

Así, la regla general es que la competencia territorial correspondía a la Audiencia Territorial en cuya circunscripción se hubiera realizado el acto originariamente impugnado.

La excepción a esta regla se presentaba en las materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa, en las que el fuero se convierte en electivo para el recurrente, que puede optar entre la Audiencia Territorial en la que aquél tuviese su domicilio o aquella en cuya circunscripción se hubiese dictado el acto originario que se impugna.

b) *Audiencia Nacional.*

La creación por Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1977 de la Audiencia Nacional supuso la interposición de un nuevo órgano jurisdiccional en la estructura tradicional diseñada en la LJCA.

Básicamente el criterio al que responde su creación es el de descongestionar el Tribunal Supremo creando una Sala que asume parte de las competencias de aquél y cuyas sentencias son inmediatamente ejecutivas, ya que la apelación se admitía en un único efecto (el devolutivo).

En concreto, sus competencias, dentro de este orden, se establecían en el artículo 6.º y alcanzaban al conocimiento de los recursos que se

(6) Sobre el tema, con carácter general, vid. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* Madrid, 1978.

formulasen contra actos dictados por órganos de la Administración Pública con competencia en todo el territorio nacional y nivel orgánico inferior al de Comisiones Delegadas del Gobierno. Quedaban expresamente exceptuados y continuaban siendo enjuiciados por el Tribunal Supremo los recursos contra disposiciones de carácter general, responsabilidad patrimonial y aquellos en los que hubiese intervenido el Consejo de Estado y el Consejo Supremo de Justicia Militar.

c) *Tribunal Supremo.*

Las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo —la 3.ª, 4.ª y 5.ª— conocían de los recursos contencioso-administrativos en única instancia o en segunda instancia interpuestos en las siguientes materias:

1. En única instancia:

— La impugnación directa de las disposiciones de carácter general emanadas de órganos de la Administración del Estado, general o institucional, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional.
— De los actos emanados del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas, salvo que sean resolutorias de recursos administrativos o dictados en el ejercicio de la función fiscalizadora sobre órganos o entidades.
— De la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de actos dictados por el Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas, y de los recursos que se entablen contra Gobernadores Civiles o autoridades cuyo nivel orgánico sea igual o superior al de Director General, declarados responsables por la Administración por hechos o actos realizados en el ejercicio de su cargo.
— De los recursos que se formulen contra actos dictados previo informe preceptivo del Consejo de Estado o de los adoptados por o con intervención del Consejo Supremo de Justicia Militar.

También en única instancia conocían de:

— Los recursos de revisión contra Sentencias firmes de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Audiencias Territoriales.
— De los recursos de queja con la inadmisión de los recursos de apelación.
— De las cuestiones de competencia que surjan entre dos o más Salas de lo Contencioso-Administrativo de otras tantas Audiencias Territoriales o de la misma si tuviesen su sede en distinto lugar.

La distribución de asuntos entre las distintas Salas era acordada por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, teniendo en cuenta la naturaleza y homogeneidad de la materia. Dicho acuerdo se adoptaba cada dos años y era objeto de publicación en el «BOE» (7).

III. Lor órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos en la Ley Orgánica del Poder Judicial

La publicación de la Ley Orgánica 6/85 de 1 de julio, del Poder Judicial, ha supuesto una profunda alteración de los órganos judiciales que quedan configurados en los siguientes:

a) Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.
b) Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.
c) Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
d) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.
e) Sala de Revisión del Tribunal Supremo.

Conforme al artículo 9.4 de dicha Ley, la jurisdicción de los mismos se extiende al conocimiento de «las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo y con las disposiciones reglamentahrias». El precepto, que repite prácticamente el artículo 1.º de la LJCA, deja en pie la polémica en torno a que debe considerarse Administración Pública a estos efectos procesales, ya que, en estos momentos, es unánime el sentir de que las delimitaciones actual del párrafo 2.º del artículo 1.º de la LJCAE es claramente insuficiente para abarcar «el funcionamiento administrativo» atribuido a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa actual (8). En todo caso es una cuestión pendiente desde el punto de vista teórico, que no desde el legislativo y que habrá, probablemente, ser zanjado con motivo de la reforma de la Ley de la Jurisdicción.

Dicho esto nos corresponde ahora analizar en concreto las competencias que la LOPJ atribuye a cada uno de los órganos jurisdiccionales citados.

(7) Sobre el tema puede verse A. de la Oliva Santos, *Competencia, reparto, cambio de Tribunal y derecho al Juez predeterminado por la Ley*, «Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid», núm. 2/89, pág. 35.

(8) Vid., por todos, J. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, págs. 11-83.

1. *Tribunal Supremo*

Es el artículo 58 de la LOPJ el que determina las competencias que se atribuyen a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, actual Sala Tercera (que refunde las tres Salas —Tercera, Cuarta y Quinta— existentes hasta este momento para el enjuiciamiento de los asuntos contencioso-administrativos). Su competencia se extiende:

A) *Unica instancia.*

Conocerá de los actos y disposiciones que procedan del Consejo de Ministros o de sus Comisiones Delegadas, cualquiera que sea la materia sobre la que versen.

Asimismo y siempre que se trate de cuestiones de personal y actos de administración (contratos, patrimonio, etc...) conocerá también de los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial. Congreso de los Diputados y del Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo.

El nuevo precepto introduce algunas novedades respecto del sistema vigente, que podemos resumir en las siguientes:

— La limitación por razón del órgano (Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas) modifica el apartado *a)* del artículo 14.1.A, de forma que en lo sucesivo el Tribunal Supremo no tiene la exclusiva en el enjuiciamiento de las disposiciones de carácter general, sino que éstas se enjuiciarán por aquel Tribunal a quien corresponda por razón de la autoridad de quien emanen.

— Se modifica el apartado *c)* del artículo 14.1.A de la LJCA, que atribuía al Tribunal Supremo los actos o resoluciones de nivel orgánico inferior a Ministros, siempre que no estén referidos a cuestiones de personal, propiedades especiales o expropiación forzosa, Asimismo, reforma el artículo 6 del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977, que atribuyó competencias a la Audiencia Nacional.

— Por aplicación de los criterios y reglas que se vienen examinando hay que entender que el nuevo reparto de competencias incide en la determinación del órgano competente para conocer de la responsabilidad patrimonial, que sólo corresponderá al Tribunal Supremo cuando la responsabilidad sea atribuible al Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas. En consecuencia, hay que entender modificado el artículo 14.1.A.*d*).

— De igual manera, y teniendo en cuenta la redacción dada al artículo 58 de la LOPJ, no hay justificación alguna para entender que el Tribunal Supremo seguirá conociendo de los actos dictados previo informe del Consejo de Estado o con intervención del Consejo Supremo de Justicia Militar. Por el contrario, y aun-

que aquéllos hayan intervenido en el procedimiento, la competencia se determinará por el rango de la autoridad que finalmente dicte el acto administrativo, de forma que el Tribunal Supremo sólo conocerá de aquellos temas si el acto finalmente es dictado por el Consejo de Ministros o por una de sus Comisiones Delegadas.

B) *Segunda instancia.*

Advirtamos, antes de nada, que el título del presente apartado es utilizado en una acepción no técnica, ya que el recurso de casación administrativo, aunque carece actualmente de regulación positiva, es por su propia esencia un recurso extraordinario con motivos tasados y que, por tanto, no puede ser considerado una segunda instancia *strictu sensu.* En consideración a esto, debe significarse que bajo este epígrafe agrupamos todas las competencias que corresponden a la Sala del Tribunal Supremo en fase de recurso.

En concreto, esta competencia se extiende al conocimiento de:

— De los recursos de casación que se interpongan contra las Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de las Salas del mismo orden de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, siempre que estos últimos hubiesen conocido de actos y disposiciones procedentes de órganos de la Administración del Estado.
— De los recursos de casación que pueda establecer la futura Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa contra las Sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en relación con actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas siempre y cuando el recurso se funde en la infracción de normas no emanadas de aquéllas, es decir, siempre que las Comunidades hubiesen aplicado derecho estatal.
— De los recursos que establezca la Ley contra las Resoluciones del Tribunal de Cuentas. En estos momentos la concreción de dichos recursos se verifica en el artículo 49 de la Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que alude a la existencia de los recursos de casación y revisión ante el Tribunal Supremo, y, sobre todo, en los artículos 80 ó 84 de la Ley 7/88, de 5 de abril, reguladora del funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
— De los recursos de revisión que establezca la Ley procedimental y siempre que, de conformidad con las reglas que inmediatamente se analizan, su conocimiento no corresponda a los Tribunales Superiores de Justicia.

En resumen, la configuración de este segundo trámite procesal se ha realizado de forma que se subsumen las competencias que el artícu-

lo 14.1.B y 2 de la LJCA en lo referente al desaparecido recurso de apelación y al de revisión de las Sentencias dictadas por otros órganos jurisdiccionales. Lo que sí merece comentario es el distinto enfoque de la resolución de las cuestiones de competencia, que conforme a lo dispuesto en el artículo 14.2 de la LJCA correspondían, en todo caso, al Tribunal Supremo.

Ahora, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 51.1 de la LOPJ, «las cuestiones de competencia entre Juzgados y Tribunales de un mismo orden jurisdiccional se resolverán por el órgano inmediato superior común, conforme a las normas establecidas en las leyes procesales».

La aparente sencillez de este precepto no es tal, sino que se impone una labor interpretativa que, a nuestro entender, podría pasar por las siguientes reglas:

— Si el conflicto se produce entre Juzgados de lo Contencioso-Administrativo dependientes de un mismo Tribunal Superior de Justicia, corresponderá a éste el conocimiento y resolución de la cuestión de competencia.
— Si se trata de un conflicto de competencias entre un Juzgado de lo Contencioso y un Tribunal Superior de Justicia al que no esté subordinado, la búsqueda del superior inmediato común ofrece mayores dificultades.

Así, desde una perspectiva lógica, y a la vista de la enumeración prácticamente jerárquica que realiza el artículo 26 de la LOPJ, habría que entender que el superior común inmediato es la Audiencia Nacional, si bien el examen determinado de las competencias atribuidas a ésta (arts. 62 a 69) nos demuestra que no se le atribuye facultad alguna sobre los órganos jurisdiccionales de menor rango, por lo que mantiene su naturaleza inicial del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977 de órgano especializado no directamente incluido en la línea «jerárquica».

Supuesto que esta interpretación fuese la correcta, cosa que creemos a la vista del reparto competencial que efectúa la LOPJ, el conflicto de competencia sería resuelto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

También cabe pensar que el Juzgado eleva sus actuaciones a su Tribunal Superior y se tramita como si fuera un conflicto entre dos de éstos.

— El conflicto de competencia entre dos Tribunales Superiores de Justicia. A salvo, lo dicho en el apartado anterior, debe entenderse que la resolución corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.
— Conflicto de competencia entre un Tribunal Superior y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En pura teoría no podría suscitarse cuestión alguna que, conforme al artículo 52 de la LOPJ, «no podrán suscitarse cuestiones de competencia entre Jueces y Tribunales subordinados entre sí». Ahora bien, si como anteriormente se ha dicho es más que dudosa la subordinación, ya que la misma se plasma fundamentalmente, en el ámbito judicial, como una posibilidad de reforma de las resoluciones judiciales que en ningún caso se atribuye a la Audiencia Nacional respecto de las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia, es evidente que será también la Sala del Tribunal Supremo la que tenga que resolver estos conflictos.

— Otros posibles conflictos de competencia diferentes a los enumerados hasta aquí implica que tenga como una de las partes a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior, por lo que tal conflicto de competencia se resolverá aplicando el artículo 52 de la LOPJ, de forma que será el Tribunal Superior, en este caso la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el que fije, y sin ulterior recurso, su propia competencia.

2. *Audiencia Nacional*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional es una de las tres Salas de las que conforme al artículo 64 de la LOPJ está compuesto este Tribunal, que, como anteriormente se ha señalado, se constituye en 1977 con el propósito de «descargar» el volumen de asuntos de los que debía conocer el Tribunal Supremo.

La competencia de la misma se halla en el artículo 66 de la LOPJ, conforme al cual corresponde a dicha Sala el conocimiento, en única instania,c de los recursos contra actos y disposiciones emanados de Ministros y Secretarios de Estado, salvo que confirme en vía administrativa de recurso o en procedimiento de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintas cualquiera que sea su ámbito.

Las novedades más importantes pueden .resumirse en los siguientes puntos:

— Conocerá de los recursos contra actos y disposiciones, lo cual no venía ocurriendo hasta ahora porque las disposiciones de carácter general estaban atribuidas, en todo caso, al Tribunal Supremo, con independencia del rango de la autoridad administrativa que las hubiese dictado.
— De la regla anterior quedan exceptuadas las confirmaciones de recursos, ya que en estos supuestos, como en los de fiscalización o tutela, la competencia se determina por el rango de la autoridad administrativa que primeramente interviene, esto es, la que dicta el acto o disposición objeto del recurso. Obviamente hay que entender que la confirmación a la que se refiere el artículo puede

producirse expresa o tácitamente, es decir, por resolución expresa desestimatoria del recurso o por transcurso de los plazos legales para su desestimación por silencio.

La fórmula parece acertada, ya que si hay confirmación es la autoridad que dictó el acto original quien vincula la competencia, que quedaría atribuida a los Tribunales Superiores de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 74.1.*a*) de la LOPJ; mientras que si no hay confirmación, sino revocación y, por tanto, nueva resolución, es la autoridad que ha dictado ésta la que vincula la competencia, que quedaría atribuida a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

— Coherente con el planteamiento general de la LOPJ, el conocimiento de los asuntos se verifica en única instancia, cuestión evidente al haberse suprimido el recurso de apelación e introducido el de casación, que no es técnicamente hablando una segunda instancia, dado su carácter extraordinario y sus motivos tasados de interposición.
— Tal y como señalamos en el apartado correspondiente a las competencias de la Sala del Tribunal Supremo, hay que entender que la interpretación sistemática y conjunta de los artículos 58 y 66 de la LOPJ produce una ampliación de las competencias de la Audiencia Nacional (como del resto de órganos judiciales) que conocerán de los actos y disposiciones dictados por Ministros y Secretarios de Estado en asuntos en los que haya emitido dictamen del Consejo de Estado (hasta ahora atribuidos en exclusiva al Tribunal Supremo) y, asimismo, de los supuestos de responsabilidad patrimonial que pudieran derivarse de la actuación de aquellas Autoridades administrativas.

3. *Tribunales Superiores de Justicia*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo es una de las cuatro Salas de las que se componen estos Tribunales, que, como se ha visto, culminan la organización judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Las competencias de estos Tribunales vienen definidas en el artículo 74 de la LOPJ y pueden sistematizarse en torno a los siguientes apartados:

A) *Derecho estatal.*

— *Unica instancia.*

1. Conocen de los recursos «contra actos y disposiciones de los Organos de la Administración del Estado que no estén atribuidos o se atribuyan por la Ley a otros órganos de este orden jurisdiccional».

La aparente ambigüedad de esta fórmula podría haberse salvado especificando claramente qué conocen de los actos y resoluciones dictadas por autoridades administrativas de rango inferior a Secretarios de Estado, esto es, Subsecretarios o asimilados, Directores Generales, etcétera.

Esta competencia no se «pierde», como hemos señalado, aun cuando se interponga recurso ante autoridades superiores, cuyo conocimiento esté atribuido a otros órganos jurisdiccionales de este orden, siempre que los mismos confirmen la resolución inicial.

2. La interpretación conjunta de los artículos 57 (competencias del Tribunal Supremo) y el 74 (de los Tribunales Superiores de Justicia) permiten señalar que los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia (con posibilidad de recurso de casación), de los actos y disposiciones 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 procedimiento de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintos y siempre que los motivos de ilegalidad se funden en la infracción de normas de Derecho estatal.

3. Del recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de candidatos electos, así como sobre la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales.

La inclusión, en este apartado, de Derecho estatal está plenamente justificada, a nuestro juicio, ya que el régimen electoral general corresponde al Estado al tenerse que realizar por Ley Orgánica (art. 81 de la Constitución), norma que tan sólo pueden elaborar las Cortes Generales. Dicha regulación está contenida, fundamentalmente, en la Ley Orgánica 5/85, de 13 de junio, Régimen Electoral General, que en su artículo 1.º establece su ámbito de aplicación que se extiende a la elección de los miembros de las Cortes Generales (Diputados y Snadores) y de los miembros de las Corporaciones Locales.

No obstante, y por si pudiese existir alguna duda al respecto, basta observar que el párrafo *d*) del artículo 74.1 de la LOPJ es una repetición de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que atribuía a las Audencias Territoriales determinadas competencias en esta materia, que son las que ahora asumen los Tribunales Superiores de Justicia.

— *En segunda instancia.*

Conocerá de los recursos que establezca la Ley contra las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con sede en la Comunidad Autónoma, por contra a lo que establece la Ley de Enjuiciamiento Civil, aquí no se admite recurso de casación, posterior al de apelación.

B) *Derecho de la Comunidad Autónoma.*

— *En Unica Instancia* (Sin posibilidad de recurso de casación).

1. Los recursos que se promuevan contra 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 procedimiento de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintos y siempre que los recursos se funden en la infracción de normas emanados de las Comunidades Autónomas.

2. De los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados en materia de personal y actos de administración.

— *En segunda instancia.*

Se les atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de los recursos que establezca la Ley contra resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con sede en la Comunidad Autónoma.

C) *Otras competencias.*

Aunque ya se hizo referencia a ella anteriormente, hay que señalar que el artículo 74.3 de la LOPJ atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia la resolución de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con sede en la Comunidad Autónoma.

4. *Jugados*

El artículo 91 de la LOPJ se limita a atribuir a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento «en primera o única instancia de los recursos contencioso-administrativos no atribuidos a otros órganos de este orden jurisdiccional».

El precepto transcrito no permite deducir cuáles son las competencias reales de estos nuevos órganos jurisdiccionales en el orden contencioso-administrativo, que introducen el enjuiciamiento unipersonal de los asuntos administrativos como una de las fórmulas de descongestionar y agilizar el funcionamiento de la justicia contencioso-administrativa.

La lógica nos lleva a pensar que lo que debe hacer la futura Ley de la Jurisdicción es «repartir» entre los Tribunales Superiores y los Juzgados las competencias que antes hemos analizado, salvando, en su caso

y por razón de la materia o la cuantía, la uniformidad con la implantación del recurso de apelación ante el Tribunal Superior.

Ahora bien, nos encontramos ante uno de los problemas capitales de la futura regulación, ya que si es «generosa», al introducir la posibilidad del recurso de apelación nos encontramos ante el hecho de que el ciudadano se verá obligado como hasta ahora a vencer a la Administración dos veces, lo cual, lejos de agilizar, supondrá únicamente una mayor dilación en el tiempo necesario para obtener una resolución final y definitiva.

Si, por el contrario, se es «cicatero» en la posibilidad de interponer recurso de apelación, es claro que muy a la corta se producirá una dispersión en la doctrina y en la interpretación de las normas, que, con independencia de otros problemas, supondría un auténtico colapso del Tribunal Constitucional al que se verían abocados los ciudadanos para asegurarse una aplicación igual de la Ley.

5. *Sala de revisión*

No se trata, en realidad, de una más de las Salas de las que se compone el Tribunal Supremo, sino de una Sala *ad hoc* que se constituye para el conocimiento de determinados asuntos. El artículo 61 de la LOPJ establece que el conocimiento de los recursos de revisión contra las Sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal corresponderá a una Sala formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo de cada una de ellas.

La composición y la propia índole de los asuntos de los que conoce (error judicial, responsabilidad civil de magistrados, incidentes de recusación de determinados magistrados) avalan la tesis de que no se trata de una más de las Salas del Tribunal Supremo dotada de permanencia y continuidad en el ejercicio de sus funciones, sino por el contrario de una Sala de constitución ocasional para conocer determinados y concretos asuntos.

IV. Incidencia de la Ley de Demarcación y Planta Judicial

Señalábamos anteriormente que la posibilidad real de la entrada en vigor de la LOPJ quedaba claramente condicionala, al menos en el aspecto orgánico que se analiza, a la publicación de las leyes de planta y de demarcación judicial y de reforma del proceso contencioso-administrativo.

Transcurrido ampliamente el plazo de un año al que se refería la Disposición Adicional Primera de la LOPJ, tan sólo se ha cumplido la primera condición con la publicación de la Ley 38/88, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

La verdadera dimensión y alcance de la nueva Ley puede deducirse, con carácter general, del preámbulo de la misma que respecto de la demarcación señala que «la nueva división territorial de lo judicial no plantea especialmente problemas en las esferas autonómicas provincial y municipal, por lo que la presente ley, en punto a la demarcación, se limita a ratificar el ámbito territorial de la jurisdicción de los distintos órganos de alcance autonómico, provincial y municipal que resulta de las correspondientes circunscripciones determinadas ya a efectos políticos administrativos» (apartado IV, Preámbulo).

Por su parte, y en lo que a la planta se refiere, se señala que «la presente Ley, al configurar de modo completo la planta diseñada por la LOPJ, articula los distintos órdenes jurisdiccionales de manera equilibrada, haciendo plena realidad el principio de unidad jurisdiccional... en todos los órdenes jurisdiccionales, con las modulaciones que para cada uno de ellos impone su peculiar cometido dentro del marco genérico del ejercicio de la potestada jurisdiccional, quedan organizados con una estructura semejante basada en una primera instancia ante un órgano unipersonal, una segunda instancia ante un órgano colegiado, y su recurso de casación cuya función primordial es la unificación en la interpretación de la Ley y la salvaguarda del principio de legalidad...»

Vistos, pues, los caracteres generales de la LDEPJ, nos corresponde analizar su formulación positiva en ambas cuestiones.

1. *Demarcación judicial*

A) *Circunscripción Territorial.*

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional tienen jurisdicción en toda España.

2. Con carácter general, los Tribunales Superiores de Justicia tienen jurisdicción en el ámbito territorial de su Comunidad autónoma.

Ahora bien, frente a esta formulación general existen algunas excepciones en las que las Salas de los Tribunales tienen jurisdicción limitada a determinadas provincias de las que componen la Comunidad Autónoma. Estas excepciones se refieren a tres Comunidades Autónomas: la de Andalucía, la de Castilla y la de Canarias.

El «reparto» competencial queda de la siguiente manera:

— *Comunidad Autónoma de Andalucía.*

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla tiene jurisdicción limitada a las provincias de Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla. Por su parte el mismo Tribunal con sede en Granada tiene a su vez jurisdicción limitada a las provincias de Almería, Granada y Jaén. Por último, se crea una Sala de lo Contencioso-Administrativo

en Málaga con competencia limitada, en exclusiva a la citada provincia (art. 2 LOPJ).

El panorama se completa con lo dispuesto en el párrafo 5.º del artículo 2.º, según el cual a efectos de demarcación judicial, las ciudades de Ceuta y Melilla quedan integradas en la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Por aplicación de los criterios que el artículo 3.º de la LDEPJ establece, hay que entender que la provincia de Ceuta queda agregada a la jurisdicción de Cádiz, mientras que Melilla lo es a la de Málaga.

— *Comunidad Autónoma de Castilla y León.*

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, tiene jurisdicción limitada a las provincias de León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora. Por su parte, el mismo Tribunal con sede en Burgos tiene competencia limitada a las provincias de Avila, Burgos, Segovia y Soria.

— *Comunidad Autónoma de Canarias.*

En la definición del ámbito de la jurisdicción en esta Comunidad Autónoma se señala que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la provincia de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife tiene jurisdicción limitada a sus respectivas provincias.

3. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo tienen jurisdicción en el ámbito de su respectiva provincia (9).

B) *Sedes de los Organos Judiciales.*

La determinación de las sedes de los Organos Judiciales no ofrece dificultad alguna en el Tribunal Supremo ni en la Audiencia Nacional, cuya sede es la villa de Madrid. Tampoco ofrece duda la sede de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuyo ámbito provincial determina que la sede de los mismos se encuentra en la respectiva capital de provincia.

El problema es, a nuestro juicio, el de determinar la sede de los Tribunales Superiores de Justicia. Para ello, comencemos por establecer la regla general, definida en la Disposición Adicional Segunda de la LOPJ y en artículo 7 de la LDEPJ, conforme a las cuales:

(9) La posibilidad del artículo 3.2 de jurisdicción limitada o ampliada respecto de la provincia no está prevista, ya que el Anexo VIII, que establece los Juzgados de lo Contencioso en el número de 112, atribuye uno a cada provincia, sin que se prevea ninguno por debajo de este ámbito.

> «1. Los Tribunales Superiores de Justicia tienen su sede en la ciudad que indique sus respectivos Estatutos de Autonomía, y si no la indicasen, en la ciudad en que tenga la Audiencia Territorial existente en el momento de la entrada en vigor de la LOPJ, y, cuando no exista, en la capital de la Comunidad Autónoma.»

Es claro, por tanto, que los tres criterios subsidiarios agotan, en la práctica, todas las posibilidades y que bien en la ciudad que expresamente se designe en el Estatuto, en la que estuviera la Audiencia Territorial o en defecto de todo lo anterior, donde tenga la capital la Comunidad Autónoma, la determinación respecto de los Tribunales Superiores es una tarea interpretativa que no ofrece grandes dificultades.

Fuera ya del criterio general, la cuestión se suscita en aquellos supuestos que hemos analizado y en los que existen dos o varias Salas de un mismo Tribunal.

El artículo 7.º de la LDEPJ establece que la sede del Tribunal debe fijarse en alguna de las sedes de las Audiencias Territoriales existentes en el momento de la entrada en vigor de la LOPJ, prevención que concuerda con lo preceptuado en la Disposición Adicional Tercera de este Texto legal.

Por su parte, las Salas de lo Contencioso-Administrativo con jurisdicción limitada que se escinde, al menos físicamente de las descritas en el punto anterior tienen su sede en aquellas provincias que expresamente son citadas en la LDEPJ, esto es, Granada, Málaga, Burgos y Las Palmas.

Lo que interesa anticipar, en estos momentos, es que se trata de Salas de un mismo Tribunal, perspectiva que introduce un elemento diferente con el hasta ahora existente, ya que su configuración presente era la de Audiencias Territoriales perfectamente diferenciadas. La cuestión no es intrascendente, sino que muy al contrario supone, a nuestro juicio, y como más adelante expondremos detenidamente, una modificación de las reglas de la competencia territorial en base al domicilio.

2. *Planta judicial*

Comencemos por señalar que debe entenderse por planta judicial el instrumento normativo que determina el conjunto de jueces y magistrados que sirven en cada órgano jurisdiccional. De alguna forma y por usar un símil muy al uso en materia de función pública, podría decirse que la planta judicial es a los órganos jurisdiccionales lo que la relación de puestos de trabajo es a la Administración Pública (antes denominadas plantillas).

El artículo 29 de la LOPJ es el precepto dedicado a la regulación de la planta de los Juzgados y Tribunales. La regulación se verifica conforme a dos aspectos fundamentales:

— Reserva de Ley, para la regulación de la planta.
— Revisión de la misma, *al menos cada* cinco años, para adaptarla a las nuevas necesidades.

Esta revisión se realiza previo informe del Consejo General del Poder Judicial, que, como nada se dice y de conformidad con las reglas generales, habrá que entender que es preceptivo, pero no vinculante.

Ahora bien, estas prevenciones resultan claramente contradichas por la formulación de la LDEPJ, que en sus artículos 13.3, 203.3 y 20.4 realiza una deslegalización de la materia que en la práctica permite al Gobierno adaptar la planta judicial sin tener que recurrir a la reforma de la Ley que establece aquélla. Para comprobar la afirmación anterior es suficiente con constatar las facultades que el artículo 20.3 y 4 atribuyen al Gobierno y que se extienden a:

— Acordar al aumento de plazas de Magistrado, cuando no se estime necesario crear una Sección completa.
— Modificar, con motivo de la creación por Real Decreto de Secciones, Juzgados o plazas de magistrado los Anexos de la LDEPJ relativos a la planta judicial.

La concesión de estas facultades al Gobierno es de dudosa constitucionalidad, ya que, conforme al artículo 122 de la Constitución, el régimen de constitución y funcionamiento —expresión que incluye la composición— es materia reservada en su regulación a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que a su vez remite a la Ley ordinaria, y que su vez también remite a la regulación reglamentaria.

A nuestro juicio, con esta posibilidad de regulación reglamentaria se produce una invasión de la materia reservada constitucionalmente a la Ley. Dicha invasión produce una reforma de una Ley Orgánica por una Ley ordinaria, cuestión que no es posible tanto si se acepta la tesis del rango jerárquico como si se acepta la tesis de la competencia (10) para definir la relación existente entre ambas normas. En todo caso debe quedar claro que la reserva de Ley se verifica en una Ley Orgánica que desarrolla un precepto de la Constitución (art. 122) y que, por tanto, la Ley que se integra en ese grupo normativo no puede vulnerar ninguna de las normas superiores del mismo.

Prescindiendo ya del problema de fondo planteado debemos entrar en la determinación concreta de la planta de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.

(10) La tesis jerárquica fue primitivamente defendida, entre nosotros, por GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1986, y la de competencia, por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1986.

A) *Tribunal Supremo y Audiencia Nacional.*

En el Tribunal Supremo su Sala queda integrada por un Presidente y 29 Magistrados. Por su parte la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional queda compuesta por un Presidente de Sala, que asume la presidencia de una de las cinco secciones en que se divide aquélla; los Presidentes de cada una de éstas y dos Magistrados por Sala. De esta forma la planta total es de 14 Magistrados y un Presidente de Sala.

B) *Tribunales Superiores de Justicia.*

En lo que hace referencia a los Tribunales Superiores de Justicia, la planta queda de la forma siguiente:

— Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla:

1 Presidente de Sala.
17 Magistrados.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada:

1 Presidente de Sala.
3 Magistrados.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga:

1 Presidente de Sala.
2 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
4 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
6 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Baleares.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
2 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas:

1 Presidente de Sala.
2 Magistrados.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife:

1 Presidente de Sala.
2 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
1 Magistrado.

— Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos:

1 Presidente de Sala.
3 Magistrados.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid:

1 Presidente de Sala.
4 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
2 Magistrados.

— Tribunal Superior de Cataluña.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
24 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
17 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
2 Magistrados.

— Tribunal Superior de Galicia.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
7 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
45 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
2 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
2 Magistrados.

— Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
9 Magistrados.

— Tribunal Superior de La Rioja.

Sala de lo Contencioso-Administrativo:

1 Presidente de Sala.
1 Magistrado.

C) *Juzgados.*

El total de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo es de 112, de los cuales 17 corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, 4 a la de Aragón, 4 a la de Asturias, 2 a la de Baleares, 4 a la de Canarias, 1 a la de Cantabria, 10 a la de Castilla y León, 5 a la de Castilla-La Mancha, 17 a la de Cataluña, 9 a la de Valencia, 2 a la de Extremadura, 3 a la gallega, 18 a la de Madrid, 2 a la de Murcia, 2 a Navarra, 8 a la del País Vasco y 1 a la de La Rioja.

V. NORMAS DE DERECHO TRANSITORIO PARA LA IMPLANTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN

Hasta este momento se ha analizado la composición prevista en la LOPJ y LDEDJ de los Juzgados y Tribunales que, en lo sucesivo, tendrán por misión la de administrar justicia en el orden contencioso-administrativo. Ahora bien, este nuevo sistema presenta, *a priori*, dos problemas perfectamente diferenciados: uno, el que su implantación se realizará gradual y escalonadamente; y, dos, su compatibilidad con el sistema anterior, básicamente representado por la LJCA. Este apartado tiene por objeto resolver ambas cuestiones, tanto desde el punto de vista orgánico como desde la consideración de los funcionarios que deben servir aquéllos como las reformas procesales que implican.

1. *Implantación*

A) *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.*

La Disposición Transitoria Primera de la LOPJ demoraba la refundición de las tres Salas de lo Contencioso-Administrativo a la entrada en vigor de la LDEPJ. Por su parte, el artículo 28 de esta LDEPJ establecía que la constitución de la Sala única se efectuaría en el plazo de treinta días desde la entrada en vigor de la misma, que, como nada dice al respecto, hay que entender que entró en vigor a los veinte días de su publicación en el «BOE» (30 de diciembre de 1988).

B) *Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.*

La LDEPJ nada prevé, de forma expresa, sobre la fecha de asunción de las nuevas competencias, sin duda porque, al menos en teoría, es el único órgano judicial no alterado en su estructura y competencia por la reforma.

El tema ha sido detectado con notable acierto, por GONZÁLEZ PÉREZ (11), quien ha señalado que «el silencio de la Ley se debe a la creencia de que la nueva normativa no altera la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, lo que no es exacto, ya que mientras con anterioridad contra actos dictados por los órganos de la administración Pública cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional del cual nivel que establecía la LOPJ limita a los recursos contra actos y disposiciones de los Ministros y Secretarios de Estado, con lo que quedan fuera de la misma

(11) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La Ley de planta y el proceso administrativo*, «REDA», núm. 61, pág. 22.

los actos y disposiciones de los órganos del Estado y de otras Administraciones Públicas cuando su competencia se extendiera a todo el territorio nacional...»

Una vez demostrada la alteración de competencias, hay lógicamente que determinar el momento de la asunción, que también aborda el citado autor, señalando que:

> «Al no proveerse nada en contra puede entenderse que comenzará el ejercicio de la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo el día de entrada en vigor de la LPLANTA (la disposición 34º, LOPJ). Pero esta situación debe rechazarse, ya que como la nueva competencia es más reducida, pasando atribuciones que antes tenía a otros órganos judiciales, a fin de que no exista vacío de competencia, debe mantenerse la anterior hasta que no se creen los órganos a los que pasarían aquellas atribuciones, concretamente, hasta que se creen los Tribunales Superiores de Justicia, teniendo en cuenta que van a asumir toda la competencia residual, en tanto no se creen los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 57, LPLANTA)».

En todo caso, constituidos ya los Tribunales Superiores, el 23 de mayo de 1989, hay que entender en vigor el nuevo régimen competencial de la Audiencia Nacional.

C) *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia.*

La previsión de la LOPJ es que los Tribunales Superiores de Justicia debían constituirse en el plazo máximo de un año. Una vez constituidos los mismos desaparecerían las Audiencias Territoriales, que hasta ese momento se declaraban expresamente subsistentes en la Disposición Transitoria Segunda de la LOPJ.

La publicación de la LDEPJ aporta algunas novedades en la cuestión. Así, en primer lugar, se declara preferente en la promulgación la constitución de los Tribunales Superiores de Justicia.

En segundo término se puntualizó el procedimiento para la designación de los Magistrados.

En concreto, se fijaba el plazo de tres meses para que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas presentaran las ternas de juristas de reconocido prestigio para cubrir la plaza de Magistrado de lo Civil y lo Penal. En el mismo plazo el Consejo General del Poder Judicial debía proponer el nombramiento de los restantes magistrados, entre ellos, claro está, los del orden contencioso-administrativo.

Una vez verificado el nombramiento, el CGPJ debía proponer el nombramiento de los Presidentes de los Tribunales Superiores y señalar la fecha de toma de posesión de los miembros del Tribunal y constitución

formal de los mismos. El «BOE» de 19 de mayo de 1989 publica los 17 Acuerdos del CGPJ del 10 de mayo de 1989 por los que se constituyen los Tribunales Superiores, se fijaba el día 23 de mayo como fecha de toma de posesión y composición formal de los mismos y, consecuentemente, desaparecerán las Audiencias Territoriales existentes.

D) *Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.*

La creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo queda condicionada, según el artículo 44 de LDEPJ, a la programación general de carácter económico-financiero para la implantación y sostenimiento de la planta judicial a la que se refiere el Título V de la Ley y, más concretamente, a lo dispuesto en el artículo 62 de la misma.

Aunque nada se dice de forma expresa haya que entender que la constitución de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo está supeditada al cumplimiento por el Gobierno del mandato de la Disposición Adicional Primera de la LOPJ, esto es, a la aprobación de las reformas procesales que doten de funciones efectivas a dichos órganos y determinen si el enjuiciameinto de los asuntos lo realizan en primera o en única instancia.

2. *Determinaciones referentes al personal*

La segunda cuestión a resolver, desde el punto de vista del derecho transitorio, es el sistema de provisión de las plazas de los órganos jurisdiccionales de nueva creación, ya que obviamente hay que entender que aquéllos, como la Audiencia Nacional, cuya organización no ha sido alterada, no tendrán variación en su composición y régimen de provisión.

A) *Tribunal Supremo.*

Todos los Magistrados que presentaban servicio en las tres Salas del Tribunal Supremo continuarán prestando sus servicios en la única Sala de este orden actualmente existente, si bien el artículo 29 de la LDEPJ establece que las vacantes que puedan producirse se amortizarán transcurridos tres años hasta completar la planta prevista en el Anexo II de aquélla.

La Presidencia de la Sala corresponde, según el artículo 28 de la LDEPJ, a uno de los tres presidentes de las ya extintas Salas del Tribunal Supremo, propuesto por el CGPJ (12). Los dos ya expresidentes que no fueron designados pasan por imperativo de la disposición Tran-

(12) Por Real Decreto 157/89, de 1 de febrero («BOE» 16 febrero 1989), se procedió al nombramiento de Presidente de Sala, que recayó en don Paulino Martín.

sitoria Segunda de la LDEPJ a presidir las Secciones que puedan constituirse, manteniendo los derechos económicos de un Presidente de la Sala del Tribunal Supremo.

B) *Tribunales Superiores de Justicia.*

Los Magistrados que componen la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia son los que estaban destinados en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales que existiesen en el lugar donde se crea el Tribunal Superior de Justicia (art. 34 LDEPJ).

Mención especial merecen en la LDEPJ los Magistrados destinados en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete con sede en Murcia cuya integración se realiza en el Tribunal Superior de dicha Comunidad.

La presidencia de la Sala corresponde al magistrado que viniera desempeñándola en la Audiencia Territorial, y en el caso de que ésta tuviese varias Salas le corresponde al que fuese más antiguo en la categoría de magistrado, respetándoseles a los demás los derechos económicos que les correspondían mientras no obtuviesen otro destino, y presidiendo las Secciones que se constituyan.

Se establece, por último, la adscripción del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia que prestase sus servicios en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales a las Salas del mismo orden de los Tribunales Superiores de Justicia.

C) *Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.*

La lógica inexistencia de prescripciones en la LDEPJ al tratarse de plazas de nueva creación determina que su provisión se realice de conformidad con las reglas generales, esto es, de conformidad con los artículos 301, 311 y concordantes de la LOPJ.

3. *Consideraciones respecto de las normas procesales*

La reforma procesal que se comenta presenta algunas modificaciones en las normas procesales jurídico-administrativas que la sitúan más allá de una mera sustitución de unos órganos procesales en las competencias que hasta un determinado momento tenían otros.

Básicamente podemos abordar el tema bajo la división en dos etapas distintas. La primera estaría representada por todas aquellas materias que aun existiendo los nuevos órganos jurisdiccionales no podrán poner-

se en vigor hasta que no se produca la reforma de la LJCA. Entre estas materias se encuentran, de una forma significativa, el señalamiento de las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, la regulación del recurso de apelación frente a las Sentencias de éstos y, sobre todo, el recurso de casación.

La necesaria demora en la implantación justifica dos medidas transitorias de carácter específico:

1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia asumirán las competencias que correspondían a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias territoriales.

2. Se mantiene el recurso de apelación en los mismos términos definidos en la LJCA, con la excepción de los recursos contra actos y disposiciones provenientes de los Organos de la Comunidad Autónoma basado en infracciones del derecho propio de ésta.

Las medidas específicas se completan con una genérica establecida en el artículo 53 de la LDEPJ, que declara la aplicación de las normas procesales vigentes a los órganos de nueva creación, sin que la puesta en funcionamiento de los nuevos órganos jurisdiccionales suponga la asunción de procedimientos en trámite con la excepción de los de los de los órganos que se extinguen.

En base a estas reglas, y siguiendo el criterio expuesto por GONZÁLEZ PÉREZ (13), la solución se presenta, en el plano teórico, como sencilla. De esta forma los asuntos que estaban siendo conocidos por las distintas Salas del Tribunal Supremo pasarán a ser enjuiciadas por la única existente ahora; la Sala de la Audiencia Nacional mantendrá los asuntos actualmente pendientes; y las de los Tribunales Superiores asumirán las que hasta estos momento tenían atribuidas las Audiencias Territoriales.

Con independiencia de todo lo anterior, es evidente que la entrada en vigor definitiva de la reforma que se examina conlleva una segunda etapa en la que será necesario replantearse algunas de las actuales reglas para la determinación de la competencia; en concreto las que se refieren a la competencia territorial, cuestión que, por su importancia, pasamos a examinar.

V. HACIA LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DETERMINANTES DE LA COMPETENCIA TERRITORIAL

Anteriormente se ha podido comprobar que los criterios vigentes para la determinación de la competencia territorial cuando la competencia se atribuye a órganos jurisdiccionales que no son unitarios, son

(13) *La Ley de planta...*, ob. cit., pág. 23.

los de la sede del órgano administrativo que ha dictado el acto administrativo, y, en algunos supuestos, el domicilio del demandante.

Una vez producida una amplia reforma en los órganos jurisdiccionales contenciosos cabe preguntarse por el mantenimiento de ambos criterios o por la conveniencia de modificarlos.

A este respecto debemos comenzar por recordar que uno de los postulados de la reforma, en el orden que se analiza (y como en todos los demás) es el de cumplir con principios constitucionales, tales como el acercamiento de la justicia al ciudadano y garantizar a éste un proceso sin dilaciones indebidas.

Estos principios, pese a su formulación abstracta y general permiten, sin embargo, concreciones puntuales en la interpretación de las normas. Así, con carácter general, hay que convenir en que no se cumplen los principios citados cuando al ciudadano, siguiendo el criterio atribución competencial al lugar donde tenga su sede el órgano administrativo, se ve obligado a iniciar un procedimiento lejos de su domicilio.

Ahora bien, la introducción del factor de modificación competencial por el domicilio del demandante no puede resultar aplicable más que en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y en los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, ya que, en ningún caso resultará de aplicación respecto del Tribunal Supremo ni la Audiencia Nacional, cuya única sede es la de Madrid y respecto de la cual no es posible introducir variaciones.

La cuestión es, pues, sencilla; se postula la mayor utilización del criterio del domicilio, con las matizaciones a las que inmediatamente se hará referencia, entre los que se establezcan para determinar en la futura Ley Jurisdiccional la competencia Territorial de los Tribunales Superiores de Justicia y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y, asimismo, que éste sea el criterio interpretativo para resolver los problemas que transitoriamente se puedan producir hasta la publicación de la citada Ley.

Enunciado con carácter general el problema, hemos de realizar ahora las concreciones necesarias en función del órgano administrativo y el derecho aplicado.

A) *Derecho Estatal.*

Como anteriormente se ha visto, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Superiores de Justicia asumen las competencias —con alguna ampliación— de las extintas Audiencias Territoriales, en las cuales el criterio delimitador era el de la sede del órgano administrativo, con la salvedad de las materias de personal, propiedades especiales y expropiaciones forzosas en las cuales el demandante podía optar por interponer el recurso ante la Audiencia Territorial correspondiente a su domicilio.

El mantenimiento del criterio de la sede del órgano administrativo, cuando se trata de órganos con competencia nacional como único fuero, es el que, a nuestro juicio, aparece como necesitado de reforma, ya que es difícilmente compatible con una justicia más cercana, menos gravosa y más rápida, postulados que se cumplen de forma más sencilla, permitiendo la interposición del recurso ante el Juzgado o Tribunal correspondiente al domicilio del demandante. En suma, la cuestión podría solucionarse con la generalización del criterio que el artículo 11 de la LJCA establecía para las denominadas materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.

B) *Derecho de la Comunidad Autónoma.*

El enjuiciamiento de los actos y disposiciones dictados en aplicación del derecho propio de la Comunidad Autónoma presenta, a su nivel, los mismos problemas. Empecemos por acotar que, obviamente, el enjuiciamiento deberá realizarse por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma respectiva, sin que la aplicación del criterio del domicilio pudiera conducir a la paradójica situación de que el derecho propio de una Comunidad Autónoma debiera ser aplicado por el Tribunal de otra.

Avanzando más en la cuestión cabe indicar que siguiendo la anterior regla no planteará ningún problema la determinación de la competencia territorial cuando el asunto corresponda conocerlo en única instancia a un Tribunal Superior de Justicia de Sala única; pero, sin embargo, esa misma simplicidad se torna en complejidad cuando existen varias salas de un mismo Tribunal o cuando la competencia, en primera instancia, corresponda a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

En el primer caso, y puesto que conforme al artículo 7 de LDEPJ se trata de Salas de un único Tribunal, se entiende que el domicilio debe ser un criterio determinante, además de por las razones teóricas apuntadas, por una práctica, cual es la de que carecería de sentido crear hasta tres Salas en un mismo Tribunal, como ocurre en Andalucía, para que el enjuiciamiento se realice, básicamente, por una. Si éste fuese el criterio definitivo, es claro que el propósito descentralizador quedaría totalmente traicionado.

La característica más importante de lo que acaba de decirse es que éste puede ser el criterio aplicable de inmediato para resolver los problemas que se suscitarían en una interpretación estricta de las vigentes normas procesales que vinculará la competencia territorial, únicamente al lugar donde tenga su sede el órgano que dictó la resolución. En todo caso podría tratarse de una cuestión a admitir en el establecimiento de las reglas de reparto (art. 53.4 LDEPJ) (14).

(14) Vid. Andrés DE LA OLIVA, *ob. cit.*

El mismo tema se suscitará, en el futuro, con la entrada en funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, si bien deberá ser la Ley de la Jurisdicción la que fije los criterios para la determinación de la competencia por razón de materia y territorio. No obstante, hay que señalar también aquí que el decantamiento por el criterio de la sede del órgano administrativo, en exclusiva, supondría, dada la evidente centralización de los órganos autonómicos o la renuncia al propósito de acercamiento real de los órganos jurisdiccionales a los ciudadanos.

VII. Conclusión

Realizar hoy una evaluación de la reforma del orden jursidccional contencioso-administrativo es sin duda una labor precipitada que carecía de la perspectiva suficiente para ser rigurosa y fiable.

A priori, la nueva atribuición de competencias utiliza el elemento de diferenciación basado en la jerarquía del órgano administrativo interviniente, lo cual representa una clarificación de las reglas que debe ser valorada de forma positiva.

Por su parte, la ordenación de los órganos jurisdiccionales y la introducción del enjuiciamiento unipersonal se presenta como una medida sólo justificable si el ciudadano llega a sentir sus efectos reales y efectivos y se produce un acercamiento de la justicia a su ámbito, pero difícilmente aceptable si en la realidad supone un simple desplazamiento del sistema centralizado, ahora existente, en órganos que dentro de su ámbito practican centralización del mismo tenor, ya que en este supuesto, como señalábamos al principio, la reforma podría resultar efímera.

Alberto Palomar Olmeda