

EL FUERO ELECTIVO EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (Consideraciones a la luz de la jurisprudencia reciente) (*)

Por
ANTONIO EZOUERRA HUERVA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN DEL FUERO ELECTIVO EN LAS LEYES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1956 Y DE 1998: 1. *El fuero electivo en el régimen anterior a la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 2. *La nueva configuración del fuero electivo en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa actual*: A) El sentido general de la nueva regulación del fuero electivo. B) El desajuste entre las supuestas finalidades del fuero electivo y las materias a que el mismo se vincula.—III. EL FUERO ELECTIVO Y EL DERECHO AUTONÓMICO: 1. *La interpretación limitativa del fuero electivo postulada por el Tribunal Supremo*. 2. *La disponibilidad del fuero como facultad incondicionada del demandante*: A) La unidad interpretativa del Derecho autonómico como límite a la disponibilidad del fuero. B) El concepto de Derecho autonómico a los efectos del fuero electivo.—IV. FINAL.—ADDENDA.

I. INTRODUCCIÓN

La LJCA lleva a cabo la delimitación de la competencia de los diversos Juzgados y Tribunales que integran el orden jurisdiccional contencioso-

(*) Las abreviaturas que utilizo en el presente trabajo son las siguientes: ATC (Auto del Tribunal Constitucional), ATS (Auto del Tribunal Supremo), AATS (Autos del Tribunal Supremo), «BOCG» («Boletín Oficial de las Cortes Generales»), «BOE» («Boletín Oficial del Estado»), CC (Código Civil), CE (Constitución española, de 27 de diciembre de 1978), «DSCD» («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados»), «DSS» («Diario de Sesiones del Senado»), EAA (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía para Aragón), LDPJ (Ley 31/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial), LEC (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), LGT (Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria), LI (Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas), LJCA (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), LJCA-1956 (Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), LOFAGE (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), LOPJ (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local), LOTC (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), RGIPP (Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), RRD (Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero), RSA (Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo), STC (Sentencia del Tribunal Constitucional), STS

administrativo con arreglo fundamentalmente a un doble orden de criterios. En primer lugar un *criterio objetivo* consistente en la atribución de las distintas materias de la actuación administrativa a unos u otros órganos jurisdiccionales y, en segundo término, un *criterio subjetivo*, o de distribución de la competencia con base en el órgano administrativo autor del acto, inactividad o vía de hecho objeto del recurso (arts. 8 a 13 LJCA) (1).

La existencia de una multiplicidad de órganos contencioso-administrativos de igual nivel jerárquico pero de diferente ámbito territorial hace no obstante que la distribución de competencias en razón del órgano administrativo y de la materia resulte insuficiente de cara a determinar con precisión el Tribunal competente para conocer de los asuntos, y que por ello

(Sentencia del Tribunal Supremo), SSTS (Sentencias del Tribunal Supremo) y TSJ (Tribunal Superior de Justicia).

(1) Para un estudio de la competencia de los diversos Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo —de gran complejidad como es sabido— es obligada la cita del libro colectivo, elaborado por Magistrados del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000, y del volumen más reciente, de Pascual SALA SÁNCHEZ, Juan Antonio XIOL RÍOS y Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO: *Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo*, ed. Bosch, Barcelona, 2002. Asimismo, pueden consultarse los numerosos volúmenes dedicados al comentario de la LJCA que han proliferado tras la publicación de la misma. Sobre el particular que ahora nos ocupa cabe destacar, de entre todos ellos, los siguientes: VV.AA.: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, artículos 8 y 9 (a cargo de Raúl BOCANEGRA SIERRA), artículos 10 y 11 (a cargo de Luis COSCULLUELA MONTANER), artículo 12 (a cargo de Enrique RIVERO YSERN) y artículo 13 (a cargo de Pedro GONZÁLEZ SALINAS), en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 100, octubre-diciembre de 1998, págs. 144 y ss.; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, ed. Civitas, Madrid, 1998, vol. I, págs. 345 y ss.; Francisco Javier GARCÍA GIL: *El proceso contencioso-administrativo. Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, ed. Dilex, Madrid, 1998, págs. 281 y ss.; Santiago MILANS DEL BOSCH JORDÁN DE URRÍES: «Órganos y competencias», en el vol. col. Enrique ARNALDO ALCUBILLA y Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE (dirs.): *Jurisdicción contencioso-administrativa (Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)*, ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1998, págs. 398 y ss.; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, ed. Tecnos, Madrid, 1999, págs. 166 y ss.; José M.^o AYALA MUÑOZ *et al.*: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 205 y ss.; José Luis REQUERO IBÁÑEZ: «Comentario a los artículos 8 a 13 LJCA», en el vol. col. Jesús María SANTOS VIJANDE (dir.): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, ed. EDERSA, Madrid, 1999, págs. 125 y ss.; del mismo autor: «Organización y competencia. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en el vol. col. *La nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, págs. 207 y ss.; Francisco DELGADO PIQUERAS: «Los órganos de la jurisdicción y sus competencias», en el vol. col., dirigido por Jesús LEGUINA VILLA y Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, ed. Lex Nova, Valladolid, 1999, págs. 93 y ss.; Vicente GIMENO SENDRA: «Comentarios a los artículos 8 a 13», en el vol. col. Vicente GIMENO SENDRA *et al.*: *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, págs. 107 y ss. Al margen ya de los libros de comentarios a la LJCA, puede hacerse referencia asimismo al trabajo de Jesús M.^o CHAMORRO GONZÁLEZ: *El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 102, abril-junio de 1999, págs. 213 y ss.

sea menester acudir a parámetros de delimitación de la competencia territorial. En efecto, la convivencia de una pluralidad de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, con sede en todas las capitales de provincia, y de un TSJ en cada Comunidad Autónoma obliga a arbitrar reglas que permitan definir en cada ocasión a cuál de entre los distintos órganos judiciales que ocupan idéntica posición jerárquica en la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde la resolución del litigio.

Las reglas de concreción de la competencia territorial de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ se contienen en el artículo 14 LJCA, que establece tres pautas diversas a tal efecto: una de alcance general y aplicación supletoria, y dos especiales y de aplicación por ende prioritaria. Con carácter general, el citado precepto dispone que la competencia territorial pertenece al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiese dictado la disposición o el acto administrativo originario impugnados. Este criterio general es sin embargo exceptuado —y en consecuencia cede— en dos sentidos diversos. Por una parte, cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias o que comporten intervención administrativa en la propiedad privada, será competente el órgano judicial en cuya circunscripción radiquen los bienes inmuebles afectados. Y por otro lado, en aquellas ocasiones en que el recurso verse sobre materia de personal, propiedades especiales o sanciones, el artículo 14 LJCA otorga una facultad de opción, conocida como *fuero electivo*, en virtud de la cual el recurrente puede elegir entre residenciar el pleito en el Juzgado o Tribunal en cuya circunscripción se encuentre su propio domicilio, o en el correspondiente a la sede del órgano administrativo autor del acto impugnado.

El esquema de distribución de la competencia territorial en la jurisdicción contencioso-administrativa se completa finalmente con una cláusula de cierre, dirigida a determinar el órgano judicial competente en los supuestos en que el acto originario impugnado afecte a una pluralidad de destinatarios y, en aplicación de las reglas de atribución anteriores, sean también diversos los Juzgados o Tribunales que pudieran resultar competentes. Ante esta circunstancia, el artículo 14.2 LJCA opta por reconducir la fijación de la competencia territorial al criterio general en la materia, y previene que será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo que hubiere dictado el acto recurrido.

En el presente trabajo me voy a detener exclusivamente en el estudio del denominado *fuero electivo*, contemplado en la regla Segunda del artículo 14.1 LJCA. El interés por este particular surge al hilo de tres recientes pronunciamientos en los que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han postulado sendas interpretaciones totalmente encontradas acerca de una cuestión concreta relativa a este fuero electivo, a saber: el alcance del mismo en los supuestos en que el recurso versa sobre Derecho autonómico. Se trata por una parte del Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 208/2000, de 19 de septiembre, por el que se inadmite una cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 14.1. *Segunda* LJCA, y, por otra parte, de las Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 26 de sep-

tiembre y 6 de octubre de 2000 (2), resolutorias de dos cuestiones negativas de competencia entre Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Los antedichos pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo constituyen pues el punto de partida del presente trabajo. Ello no obstante, merece la pena aprovechar la ocasión que brinda el comentario de los mismos para realizar una reflexión general acerca del sentido y de los términos en que el tan reiterado fuero alternativo es articulado en la vigente LJCA. Reflexión que responde al propósito de contribuir a la más precisa delimitación de esta facultad otorgada a los interesados para optar por los Juzgados y Tribunales correspondientes a su lugar de domicilio, o por aquellos en cuya circunscripción se encuentre la sede del órgano administrativo autor del acto recurrido, siempre que el recurso tenga por objeto materia de personal, propiedades especiales o sanciones.

II. LA REGULACIÓN DEL FUERO ELECTIVO EN LAS LEYES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1956 Y DE 1998

1. *El fuero electivo en el régimen anterior a la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

El reconocimiento de una competencia territorial electiva para determinados ámbitos materiales, en virtud de la cual los interesados pueden optar entre residenciar el recurso en el Juzgado o Tribunal en cuya jurisdicción se encuentre su domicilio o el correspondiente al órgano autor del acto impugnado, fue introducido en la LJCA-1956 por la Ley 10/1973, de 17 de marzo, de reforma del aludido texto normativo. El artículo 11.2.º, en conexión con el artículo 10.1.b), ambos de la LJCA-1956, disponía al respecto que en relación con los actos en materia de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa dictados por órganos administrativos de nivel orgánico inferior a Ministro cuya competencia se extendiera a todo el territorio nacional era competente, «a elección del demandante, la Sala de la Audiencia Territorial en cuya circunscripción tenga su domicilio el recurrente o se hubiere realizado el acto originario».

El fuero electivo así diseñado obedecía en su origen al designio de evitar la futura saturación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid. De hecho, toda la reforma de la LJCA-1956 respondía al propósito de descongestionar la entonces ya sobrecargada Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (3), tal

(2) STS de 26 de septiembre de 2000 (Ar. 7674, Ponente: Fernando LEDESMA BARTRET) y STS de 6 de octubre de 2000 (Ar. 8308, Ponente: Enrique CÁNCER LALANNE).

(3) Luis MÓQUERA SÁNCHEZ y Adolfo CARRETERO PÉREZ: *Comentarios a la reforma de lo Contencioso-Administrativo (Ley de 17 de marzo de 1973)*, ed. Civitas, Madrid, 1974, págs. 32-33, explican que en 1972 había en el Tribunal Supremo más de 12.000 recursos contencioso-administrativos pendientes de resolución, y que el número de asuntos ingresados en primera instancia en dicho Tribunal en 1970 era un 74,78 por 100 superior a los presentados en 1961.

como se ponía de manifiesto en la propia Exposición de Motivos de la Ley 10/1973, de 17 de marzo (4). A tal efecto se adoptaron, en lo que a nosotros interesa, dos medidas diversas pero inextricablemente vinculadas. En primer lugar se procedió a *aligerar* de competencias al Tribunal Supremo, en beneficio de las entonces existentes Audiencias Territoriales, atribuyéndoles, entre otras cuestiones, el conocimiento de los recursos interpuestos contra actos dictados en materia de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa por órganos inferiores a Ministros con competencia en todo el territorio nacional [art. 10.1.b)]. Y por otra parte, para evitar la futura sobrecarga de la Audiencia Territorial de Madrid a que hubiera dado lugar la aplicación del criterio general de atribución de la competencia territorial —según el cual era competente la Audiencia Territorial en cuya circunscripción se hubiese dictado el acto recurrido (art. 11.1.^o)— se arbitró el fuero electivo en los términos anteriormente expuestos, y que son los siguientes: «en los supuestos del apartado b) del artículo 10 será competente, a elección del demandante, la Sala de la Audiencia Territorial en cuya circunscripción tenga su domicilio el recurrente o se hubiera realizado el acto originario» (art. 11.2.^o) (5).

La entrada en vigor de la Constitución determinó sin embargo un nuevo entendimiento del fuero electivo por parte del Tribunal Supremo, que vio en él no tanto una fórmula de desahogo de su Sala de lo Contencioso-Administrativo cuanto un mecanismo o una medida de acercamiento de la justicia al justiciable y, por ende, de satisfacción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Son en verdad numerosos los pronunciamientos en los que la jurisprudencia pone el acento precisamente en la idea de que facultar a los administrados para optar por el fuero de su domicilio es

(4) En efecto, tras subrayar la «gradual y perceptible demora en la resolución de los asuntos» por parte del Tribunal Supremo, y advertir que dicha tardanza no era «imputable a las personas, sino al sistema, que si originariamente era idóneo, está ahora desbordado por el aluvión de recursos», la mencionada Exposición de Motivos de la Ley 10/1973, de 17 de marzo, indicaba que «el principio cardinal sobre el cual giran las innovaciones que contiene esta Ley consiste en conferir al Tribunal Supremo de Justicia una función procesal directiva y revisora, en vía de recurso, mediante la descongestión de su actual competencia».

(5) El principal objetivo de la reforma de la LJCA-1956 era, como acaba de apuntarse, propiciar la descongestión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Interesa no obstante destacar que la doctrina del momento coincidió en afirmar que las concretas medidas introducidas por la Ley 10/1973, de 17 de marzo, para alcanzar ese fin eran no sólo inadecuadas e ineficaces, sino que incluso habían de generar problemas adicionales de importancia. Para un estudio detenido sobre este particular, véase el trabajo de Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Comentario de urgencia a la reforma parcial de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, en el núm. 70 de esta REVISTA, enero-abril de 1974, págs. 349 y ss., en el que se realiza una muy dura crítica a la referida reforma legislativa. En la misma línea puede consultarse también a José GABALDÓN LÓPEZ: *La competencia objetiva en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa después de la reforma de 1973*, en «Revista de Derecho Procesal Iberoamericana», 1974, págs. 652 y ss. En ambos trabajos se insiste de manera especial en que las deficiencias de la reforma son atribuibles fundamentalmente a la tramitación parlamentaria, en la cual se empeoró de modo significativo el Proyecto de Ley originario. Últimamente ha hecho de nuevo hincapié en el carácter desafortunado o desatinado de la reforma de la LJCA-1956 introducida en 1973, Raúl BOCANEGRA SIERRA: *Comentario al artículo 8 LJCA*, cit., págs. 148-149.

un modo de allanarles el acceso a la justicia y, en consecuencia, una manera de dar satisfacción al aludido derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 CE (6).

Cabe subrayar en cualquier caso, que este fuero electivo apenas planteó controversias hasta que en 1985 la LOPJ reorganizó la planta jurisdiccional española y, tres años después, la LDPJ creó de manera efectiva los TSJ, en sustitución de las Audiencias Territoriales. A partir de ese momento aparecen sin embargo una serie de interrogantes cuya resolución permite al Tribunal Supremo ir perfilando los contornos de esta facultad de opción entre diversos órganos judiciales reconocida al recurrente (7).

La primera de las cuestiones que el Tribunal Supremo se encargó de precisar fue que, a los exclusivos efectos de la delimitación de la competencia territorial de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, debía considerarse vigente el artículo 10.1.b) LJCA-1956, a pesar de que el mismo había sido formalmente derogado por la LOPJ (8). La consecuencia de esta línea jurisprudencial fue, por consiguiente, la consagración de la pervivencia del fuero electivo en idénticos términos a aquellos con que había sido originariamente articulado por la Ley (9), si bien las menciones le-

(6) El objetivo de acercar el proceso y la justicia al ciudadano no aparecía explicitado en la Ley 10/1973, de 17 de marzo. Ello no obstante, la jurisprudencia ha sido reiterativa en vincular el fuero electivo a esta finalidad. De los muchos pronunciamientos del Tribunal Supremo en ese sentido, me permito destacar las Sentencias de 17 de enero de 1994 (Ar. 136, Ponente: Benito S. MARTÍNEZ SANJUÁN) y de 28 de julio de 1994 (Ar. 6524, Ponente: Benito S. MARTÍNEZ SANJUÁN), en las que al estudiar el sentido del fuero electivo puede leerse lo siguiente:

«Así después de la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, donde se garantiza el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los Tribunales, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión —art. 24.1—, así como “el derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley” —párrafo 2, del citado artículo—, la forma jurídica más adecuada de dicho mandato constitucional, es el de allegar y facilitar en lo más posible la justicia a los administrados, aplicando el principio *pro actione* y favoreciendo a estos últimos sus facultades de defensa, habida cuenta que la Administración se encuentra en el proceso prácticamente en una situación privilegiada a la hora de tener aquéllos que aportar sus pruebas, las que generalmente tienen más a mano utilizando el fuero de su domicilio y lugar donde se desarrollan las cuestiones controvertidas».

En el mismo sentido se había manifestado con anterioridad, a nivel doctrinal, Alberto PALOMAR OLMEDA: *Aspectos orgánicos y competenciales de la reforma del contencioso-administrativo*, en el núm. 119 de esta REVISTA, mayo-agosto de 1989, pág. 459.

(7) Para una breve exposición de esta doctrina jurisprudencial véase a Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ: *Comentarios...*, cit., págs. 181-182, y a Francisco PERA VERDAGUER: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo. Ley 29/1998, de 13 de julio*, ed. Bosch, Barcelona, 1998, págs. 163 y ss.

(8) La Disposición Derogatoria de la LOPJ abrogó la totalidad de los preceptos de la LJCA-1956 reguladores de la estructura y del reparto de competencias entre los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, entre los que se encontraba, obviamente, el mencionado artículo 10.

(9) La declaración expresa de la aplicabilidad del formalmente derogado artículo 10.1.b) LJCA-1956 tuvo una importancia notable, pues de haberse postulado la aplicación

gislativas a las Audiencias Territoriales debían entenderse referidas a los TSJ (10).

Otra de las cuestiones sobre la que la jurisprudencia tuvo ocasión de pronunciarse se refiere al alcance objetivo o material del fuero alternativo. En concreto se planteaba la cuestión acerca de si esta facultad de opción tenía virtualidad exclusivamente en relación con las tres materias enumeradas en el artículo 10.1.b) LJCA-1956 —cuestiones de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa— o, por el contrario, el recurrente podía hacer uso de dicha posibilidad de elección respecto de recursos interpuestos contra actos dictados en otros ámbitos materiales. El Alto Órgano Jurisdiccional mantuvo en lo concerniente a este extremo una línea interpretativa flexible, de modo que, con alguna excepción puntual (11), entendía que el objetivo de acercar la justicia al ciudadano al que respondía la configuración legal del fuero electivo había de conducir a admitir la aplicación analógica del mismo a materias diversas de las previstas en el antedicho artículo 10.1.b) LJCA-1956, cuando ello estuviese justificado (12).

Más rigurosa se mostró la jurisprudencia, en cambio, con el que a mi juicio era el aspecto controvertido de mayor interés en torno al fuero elec-

exclusivamente del artículo 11.2.^o, el fuero electivo hubiese alcanzado a las impugnaciones judiciales de todos los actos de la Administración del Estado de nivel orgánico inferior a Ministro, por el juego del artículo 74.1.a) LOPJ en su redacción originaria. El artículo 10.1.b), al que según nos consta remitía expresamente el artículo 11.2.^o, atribuía a esta facultad de opción entre órganos judiciales unos límites más estrictos, pues, en la línea expuesta en el texto, los recurrentes sólo gozaban de esta posibilidad en relación con los recursos interpuestos frente a actos de órganos de la Administración del Estado inferiores a Ministro *con competencia en todo el territorio nacional* y, además, en tres ámbitos materiales específicos: *cuestiones de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa*.

(10) Los pronunciamientos del Tribunal Supremo en el sentido expuesto en el texto han sido verdaderamente numerosos. Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse los siguientes: STS de 28 de agosto de 1994 (Ar. 6524, Ponente: Benito S. MARTÍNEZ SANJUÁN), ATS de 26 de enero de 1995 (Ar. 585, Ponente: Pedro José YAGUE GIL), 45 AATS de 16 de febrero de 1995 (Ar. del 903 al 947, Ponente: Carmelo MADRIGAL GARCÍA), 40 AATS de 23 de febrero de 1995 (Ar. del 953 al 992, Ponente: Carmelo MADRIGAL GARCÍA), ATS de 9 de marzo de 1995 (Ar. 2203, Ponente: Carmelo MADRIGAL GARCÍA), 3 AATS de 25 de mayo de 1995 (Ar. 3874, 3876 y 3877, Ponente: Carmelo MADRIGAL GARCÍA), STS de 31 de enero de 1996 (Ar. 667, Ponente: Eladio ESCUSOL BARRA), STS de 22 de octubre de 1997 (Ar. 7754, Ponente: Pascual SALA SÁNCHEZ) y ATS de 29 de enero de 1999 (Ar. 1505, Ponente: Manuel GODED MIRANDA).

La postura mantenida en este punto por el Tribunal Supremo había sido postulada, con anterioridad a los pronunciamientos citados, por Alberto PALOMAR OLMEDA: *Aspectos...*, cit., pág. 460, y por Javier DELGADO BARRIO: *Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y su competencia*, en el núm. 121 de esta REVISTA, enero-abril de 1990, pág. 386.

(11) En efecto, en el reciente ATS de 29 de enero de 1999 (Ar. 1505, Ponente: Manuel GODED MIRANDA) luce una interpretación rigurosa, que circunscribe el alcance del fuero alternativo exclusivamente a los recursos interpuestos contra actos de órganos de la Administración del Estado inferiores a Ministro y con competencia *en todo el territorio nacional*, dictados en los tres sectores materiales establecidos en el artículo 10.1.b) LJCA-1956, esto es: cuestiones de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.

(12) En ese sentido cabe citar los siguientes pronunciamientos: STS de 31 de enero de 1996 (Ar. 667, Ponente: Eladio ESCUSOL BARRA), STS de 31 de diciembre de 1996 (Ar. 9804, Ponente: Óscar GONZÁLEZ y GONZÁLEZ), ATS 20 de febrero de 1998 (Ar. 1622, Ponente: Juan GARCÍA-RAMOS ITURRALDE), STS de 17 de julio de 1998 (Ar. 6350, Ponente: Pascual SALA SÁNCHEZ) y STS de 11 de octubre de 2000 (Ar. 8236, Ponente: José M.^o ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ).

tivo tal como se regulaba en la LJCA-1956, a saber: su extensión a la impugnación jurisdiccional de actos dictados por órganos de las Administraciones autonómicas. El Tribunal Supremo apeló en este tema a una interpretación literal o estricta del artículo 10.1.b) LJCA-1956 y adoptó una postura absolutamente taxativa en el sentido de negar a los interesados la facultad de elegir entre el TSJ de su domicilio y el de la sede del órgano autor del acto impugnado, cuando este último se integrase en la Administración de la Comunidad Autónoma. Y ello con independencia de que el pleito tuviese por objeto Derecho estatal o autonómico. El argumento esgrimido por el Tribunal Supremo en apoyo de esta tesis era tan elemental como afirmar que, en tanto que órganos administrativos autonómicos, su competencia no puede desplegarse a todo el territorio nacional, no cumpliéndose así el requisito establecido en el artículo 10.1.b) LJCA-1956 para el juego del fuero electivo (13).

Hasta tal punto fue rigurosa la jurisprudencia en esta cuestión, que rechazó incluso la facultad de elección por parte del interesado entre las diversas Salas de lo Contencioso-Administrativo de un mismo TSJ que existen en algunas Comunidades Autónomas (14). Las razones aducidas a favor de esta limitación son fundamentalmente dos (15). En concreto, se afirmaba en primer lugar que la necesidad de acercar la justicia al justiciable no se produce con tanta intensidad dentro del territorio de una Comunidad Autónoma, en donde las distancias son mucho más cortas, debiendo por ello prevalecer el fuero único de la Sala en cuya demarcación tuviera su sede el órgano autor del acto impugnado. Y por otro lado, se pretendía eludir la existencia de sentencias contradictorias de ambas Salas en la resolución de recursos idénticos a que podría haber conducido la admisión de la elección de la Sala del domicilio del recurrente (16).

Las expuestas son, a grandes rasgos, las principales notas características del fuero electivo regulado en la LJCA-1956. La vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha establecido empero un nuevo tratamiento normativo sobre el particular, el cual presenta importantes diferencias con el que acaba de ser explicado. Procede en consecuencia hacer algunas consideraciones acerca de los perfiles con que el fuero electivo está articulado en el momento presente.

(13) La línea hermenéutica expuesta en el texto se contiene en las SSTs de 21 de diciembre de 1996 (Ar. 9804, Ponente: Óscar GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ), de 17 de julio de 1997 (Ar. 6110, Ponente: Eladio ESCUSOL BARRA) y de 22 de octubre de 1997 (Ar. 7754, Ponente: Pascual SALA SÁNCHEZ).

(14) Recuérdese en efecto que a tenor del artículo 2 LDPJ los TSJ de determinadas Comunidades Autónomas tienen una pluralidad de Salas. Es el caso del TSJ de Andalucía, con Salas en Granada, Sevilla y Málaga; del TSJ de Castilla y León, con Salas en Valladolid y Burgos; y del TSJ de Canarias, con Salas en Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

(15) Véanse al respecto, de nuevo, las SSTs citadas en la nota 13.

(16) En contra de la negación del fuero electivo entre Salas de lo Contencioso-Administrativo de un mismo TSJ, véase nuevamente a Alberto PALOMAR OLMEDA: *Aspectos...*, cit., págs. 460-461, para quien dicha limitación, en el caso de que el pleito versase sobre Derecho autonómico, supondría una renuncia al propósito de acercamiento real de los órganos jurisdiccionales a los ciudadanos.

2. *La nueva configuración del fuero electivo en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa actual*

A) *El sentido general de la nueva regulación del fuero electivo.*

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contempla una suerte de fuero electivo a favor del recurrente en la regla Segunda de su artículo 14.1. Dicho precepto dispone exactamente que «cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el Juzgado o Tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado».

La simple lectura del precepto transcrito permite constatar de inmediato que la nueva regulación introduce un régimen con dos diferencias notables respecto de su predecesor, el contenido en los anteriormente comentados artículos 11.2.^a y 10.1.b) LJCA-1956. Diferencias que, como a continuación habrá ocasión de comprobar, no son de detalle o de simple redacción, sino que a primera vista entrañan una clara ampliación de las posibilidades de elección de fuero por parte de los demandantes.

El principal aspecto que merece ser subrayado de la actual regulación es que, en una interpretación literal del artículo 14.1.*Segunda* LJCA, la facultad de opción reconocida a los recurrentes se desvincula del nivel orgánico y del ámbito territorial de competencia del órgano administrativo autor del acto impugnado. Asimismo, el precepto tampoco parece condicionar dicha disponibilidad del fuero al origen del Derecho aplicable en la resolución del litigio, de modo que en principio resulta irrelevante que el mismo sea estatal, autonómico, local o de otro tipo. Este nuevo planteamiento implica sin duda un importante ensanchamiento del campo o del alcance del fuero electivo, habida cuenta de que las únicas exigencias para su efectividad son en la actualidad que la competencia objetiva para conocer del recurso pertenezca a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o a los TSJ, y que el *pleito verse sobre materia de personal, propiedades especiales o sanciones*. Cuando concurren ambas circunstancias (17), la competencia territorial corresponderá, a criterio del demandante, al Juzgado o TSJ de su domicilio o al de la sede del órgano administrativo. Y ello con independencia de que dicho órgano sea estatal, autonómico, local o de cualquier otra Administración, de que sea central o periférico, y al margen también de que el Derecho a aplicar en el proceso sea estatal, autonómico, local o tenga una naturaleza diferente.

(17) Recuérdese que, en relación con las materias respecto de las cuales cabe la elección de fuero procesal por parte del interesado, el Tribunal Supremo venía manteniendo una interpretación amplia, que permitía dicha elección en materias diferentes a las enumeradas en el artículo 10.1.b) LJCA-1956. El futuro de esta línea jurisprudencial es hoy en día incierto, pues la limitación de la disponibilidad del fuero a determinadas materias establecidas expresamente en la Ley podría interpretarse como una voluntad legislativa de que dicha enumeración sea taxativa.

La segunda variación respecto de la regulación del fuero electivo contenida en la LJCA-1956 se refiere a las materias que habilitan la elección del Juzgado o Tribunal por parte del recurrente. Así, mientras en el régimen anterior dichas materias eran, a tenor del artículo 10.1.b) LJCA-1956, las cuestiones de personal, las propiedades especiales y la expropiación, la vigente LJCA supedita la disponibilidad del fuero a que el recurso verse sobre materia de personal, propiedades especiales y sanciones. Es decir, la facultad de elegir el fuero se excluye en relación con los recursos que versen sobre expropiación forzosa (18), al tiempo que se extiende o amplía a los supuestos de impugnación de la actividad administrativa sancionadora (19).

El conocimiento de las concretas razones que condujeron al legislador a articular esta nueva configuración legal del fuero electivo sería sin duda un elemento relevante de cara a determinar el alcance de la facultad de opción que el mismo reconoce a los demandantes. La averiguación de dichos propósitos no es sin embargo una tarea fácil, debido sobre todo a que el artículo 14.1.*Segunda* LJCA tuvo una tramitación parlamentaria en líneas generales pacífica, y a que el debate acerca de su redacción se desarrolló fundamentalmente en el seno de la Ponencia constituida al efecto en el Congreso de los Diputados, cuyas deliberaciones no son objeto de publicación y, por consiguiente, no trascienden a la luz pública. Estas circunstancias determinan en definitiva que la *voluntas legislatoris*, siempre tan importante en la interpretación de las normas jurídicas, aparezca en este punto teñida de un elevado grado de incertidumbre.

Ahora bien, no obstante la aludida inseguridad en torno a la verdadera voluntad del legislador, de los trabajos parlamentarios relativos a la LJCA cabe entresacar algunos datos que, aunque no permiten deducir unas conclusiones definitivas, resultan significativos en orden a la mejor comprensión del significado del fuero electivo. En particular, la antedicha actividad parlamentaria facilita ciertos indicios acerca de dos aspectos esenciales de la actual regulación de la disponibilidad del fuero como son, de una parte, el propósito perseguido con el reconocimiento a los recurrentes de la facultad de elegir el órgano judicial competente para conocer de su recurso y, por otro lado, los motivos de que dicha posibilidad de opción se refiera a las tres materias enumeradas en la regla Segunda del artículo 14.1 LJCA, y no a otras.

(18) La competencia territorial para conocer de los recursos contra actuaciones expropiatorias es atribuida por el artículo 14.1.*Tercera* de la vigente LJCA al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados.

(19) La inclusión de las sanciones tiene su origen en una enmienda —la núm. 278— presentada por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados. La motivación dada por el Grupo Socialista a dicha enmienda —por otra parte la única de que fue objeto el precepto estudiado en el Congreso de los Diputados— era que «dado que gran parte de la actividad sancionadora de la Administración corresponde a los Delegados del Gobierno, la obligatoriedad de recurrir al Juzgado o Sala en cuya circunscripción se halle la sede del órgano autor del acto, esto llevaría al colapso prácticamente inmediato de los Juzgados de lo Contencioso ubicados en las capitales donde tienen su sede las Delegaciones del Gobierno» («BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 70-8, de 24 de noviembre de 1997).

En cuanto a la primera de las cuestiones apuntadas, debe resaltarse que en los trabajos parlamentarios estuvo presente una doble consideración del fuero electivo. En primer lugar como fórmula para evitar la saturación de determinados órganos judiciales (20) y, desde una perspectiva diversa, como mecanismo de acercamiento de la justicia a los ciudadanos y, por tanto, de satisfacción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (21). Nótese que se trata de una fundamentación de la disponibilidad del fuero claramente coincidente con la dualidad de planteamientos aducidos a nivel legislativo y jurisprudencial en relación con la regulación originaria del fuero electivo, introducida en la LJCA-1956 por la Ley 10/1973, de 17 de marzo, en los términos expuestos en el apartado anterior de este trabajo.

Ese carácter tributario de la actual regulación de la facultad de elección de fuero respecto de su precedente, contenida en los artículos 11.2.º y 10.1.b) LJCA-1956, parece asimismo predicable con referencia a la delimitación de las materias que, a tenor del artículo 14.1.ª LJCA, legitiman a los demandantes para escoger el órgano judicial que ha de resolver su recurso. Así permite inferirlo, además de la simple comparación de los antedichos preceptos, la evolución experimentada por el vigente artículo 14.1.ª LJCA desde la entrada del Proyecto de LJCA en las Cortes Generales hasta su aprobación con la redacción actual. En efecto, el artículo 13.1.ª LJCA del Proyecto de LJCA limitaba el fuero electivo a las impugnaciones de actos administrativos en materia de personal (22). Di-

(20) Esa concepción del fuero electivo aparece clara en la enmienda núm. 278, presentada por el Grupo Socialista en el Congreso, en la cual, en los términos apuntados en la nota anterior, se justificaba la extensión de la disponibilidad del fuero a los recursos interpuestos frente a la actividad administrativa sancionadora, señalando que «dado que gran parte de la actividad sancionadora de la Administración corresponde a los Delegados del Gobierno, la obligatoriedad de recurrir al Juzgado o Sala en cuya circunscripción se halle la sede del órgano autor del acto, esto llevaría al colapso prácticamente inmediato de los Juzgados de lo Contencioso ubicados en las capitales donde tienen su sede las Delegaciones del Gobierno» («BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 70-8, de 24 de noviembre de 1997).

(21) Son inequívoca muestra de esa línea de entendimiento las palabras del Diputado Manuel José Silva Sánchez, del Grupo Parlamentario Convergencia i Unió, en el acto de discusión en el Congreso de los Diputados de las enmiendas introducidas al Proyecto de LJCA en el Senado. El citado Diputado señalaba en su intervención ante el Pleno de la Cámara Baja lo siguiente: «El valor de la Ley entendemos que es importante. Por un lado, sin lugar a dudas, se ha aproximado la justicia administrativa al ciudadano, no sólo por la creación de estos juzgados de lo Contencioso-Administrativo, sino también a través de la ampliación de las competencias de los tribunales superiores de Justicia. Desde hace unos meses, a través del estatuto del contribuyente, e incluso en la propia Ley de lo Contencioso, se les atribuye competencia para resolver los recursos contra resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos. se produce una ampliación del fuero electivo —se introducen las sanciones en el fuero electivo—, así como el criterio de determinación del *locus rei sitae*» («DSCD», Pleno, núm. 174, de 25 de junio de 1998, pág. 9337). Interesa, por último, destacar que las palabras del Diputado Manuel José Silva Sánchez cobran una especial significación si se tiene en cuenta que formó parte de la Ponencia encargada de redactar el informe sobre el Proyecto de LJCA.

(22) La redacción del precepto era la siguiente: «Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de personal, será competente, a elección del demandante, el Juzgado o la Sala en cuya circunscripción tenga éste su domicilio

cho precepto fue objeto de una sola enmienda en el Congreso, la ya comentada núm. 278, del Grupo Parlamentario Socialista, en la que se proponía la extensión del mismo a los recursos interpuestos contra actos dictados en materia de sanciones (23). Sin embargo, la Ponencia, tras admitir parcialmente esta única enmienda, en el Informe remitido a la Comisión de Justicia e Interior incluyó, junto a las materias de personal y sanciones, las propiedades especiales y la expropiación forzosa (24).

La inesperada formulación dada al precepto sin estar justificada en ninguna enmienda previa permite a mi juicio pensar que en los planteamientos de la Ponencia pudo tener alguna significación la impronta de la articulación del fuero electivo establecida en la anterior LJCA-1956. El vigente artículo 14.1.*Segunda* LJCA aparecería desde ese punto de vista como un precepto continuista de su antecedente legislativo, en el sentido de que, en lo tocante a las materias en las que cabe la elección de fuero, parece ser el fruto de la simple incorporación —quizá no todo lo crítica que hubiese sido descabido (25)— de las previsiones del artículo 10.1.*b*) LJCA-1956, con la única salvedad de que la facultad de escoger órgano judicial se amplía a la materia sancionadora (26).

o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado» («BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 70-1, de 18 de junio de 1997).

(23) Vid. de nuevo el «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 70-8, de 24 de noviembre de 1997.

(24) El artículo 13.1.*Segunda* del Informe de la Ponencia era del siguiente tenor: «Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones Públicas en materia de personal, propiedades especiales, de sanciones y expropiación forzosa, será competente, a elección del demandante, el Juzgado o el Tribunal en cuya circunscripción tenga éste su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado» («BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 70-9, de 10 de marzo de 1998).

(25) La elección de las materias vinculadas al fuero electivo ya fue criticada con ocasión de la introducción de las mismas en la LJCA-1956 por la reforma de 1973. En concreto, José GABALDÓN LÓPEZ: *La competencia...*, cit., pág. 677, señaló que «se desconoce, por otra parte, el criterio en la selección de las aludidas materias, y si éste ha sido también (como parece) de pura oportunidad en cuanto se han recogido sectores con gran número de asuntos y poca trascendencia general comúnmente hasta ahora, o bien se trataban de excluir sin explicitarlos algunos especiales sectores de la actividad administrativa». Más comprensivos se mostraron Luis MOSQUERA SÁNCHEZ y Adolfo CARRETERO PÉREZ: *Comentarios...*, cit., pág. 118, para quienes la elección de estas materias tuvo su origen en el hecho de que las mismas eran causa de una mayor conflictividad, así como en la sencillez y la gratuidad del procedimiento de personal, circunstancias ambas que entrañaban una mayor potencialidad de congestión de los órganos judiciales.

(26) Otro dato a tener en cuenta, y que podría avalar que el vigente artículo 14.1.*Segunda* LJCA es el resultado de una asunción, tal vez un tanto acrítica, por parte de la Ponencia del Congreso de las materias enumeradas en el artículo 10.1.*b*) LJCA-1956, reside en el tratamiento parlamentario que a efectos del fuero electivo recibió la materia de expropiación forzosa. En efecto, ha de observarse al respecto que la referencia a la expropiación forzosa fue introducida en el precepto por la Ponencia en el Congreso, como ha quedado expuesto. Pero lo curioso es que para la Ponencia pasó inadvertido el hecho de que la competencia territorial para conocer de los recursos contra actos dictados en materia expropiatoria era reconducida por el artículo 13.1.*Tercera* del Proyecto de Ley al criterio del *locus rei sitae*, es decir, era atribuida al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radicasen los bienes inmuebles expropiados («BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 70-1, de 18 de junio de 1997). Pues bien, esa contradicción introducida por la Ponencia entre las reglas Segunda y Tercera del artículo 13.1 del Proyecto, que acabarían convir-

B) *El desajuste entre las supuestas finalidades del fuero electivo y las materias a que el mismo se vincula.*

La consecuencia del modo de proceder —o, mejor dicho, de legislar— expuesto en el apartado anterior es que resulta harto difícil determinar cuáles son los motivos por los que la disponibilidad del fuero se circunscribe precisamente a las tres materias mencionadas en el tan citado artículo 14.1. *Segunda* LJCA. Interrogante éste que adquiere un interés especial si se pretende justificar la designación de las aludidas materias en relación con los objetivos generales perseguidos por el fuero electivo y que son, según se ha expuesto anteriormente, evitar la saturación de determinados órganos judiciales y acercar la justicia contencioso-administrativa a los ciudadanos.

En cuanto a la finalidad de prevenir eventuales situaciones de saturación, podría comprenderse que se reconociera la disponibilidad del fuero en los términos en que lo hace la LJCA, si concurriesen dos circunstancias. En primer lugar, que las competencias administrativas sobre personal, propiedades especiales y sanciones estuviesen concentradas en órganos centrales o, en el caso de la Administración del Estado, en órganos periféricos de ámbito territorial autonómico, de modo que el control judicial correspondiera en todo caso a los Juzgados o a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ de Madrid y de las capitales de las Comunidades Autónomas. Y, por otra parte, que dichas materias generasen un elevado grado de litigiosidad, en virtud del cual resultase recomendable arbitrar fórmulas de aligeramiento de los órganos judiciales competentes. En el momento presente, el ordenamiento jurídico español nos ofrece, en cambio, una realidad plural sobre esta cuestión, habida cuenta de que la atribución de competencias administrativas sobre las materias aludidas está cada día más diversificada en órganos con sede en las distintas capitales de provincia, siendo por ello discutible la existencia de un verdadero riesgo de atasco de los órganos judiciales, al menos en lo tocante a las sanciones y propiedades especiales.

El estudio de la normativa reguladora del régimen del personal al servi-

tiéndose respectivamente en las actuales cláusulas Segunda y Tercera del artículo 14.1 LJCA, se mantuvo durante toda la tramitación parlamentaria de la Ley, tanto en el Congreso como en el Senado, sin que nadie reparase en ella y presentase la correspondiente enmienda de modificación de uno u otro precepto. Finalmente, la aludida contradicción fue eliminada en el trámite de discusión por el Congreso de los Diputados de las enmiendas aprobadas por el Senado, mediante la suscripción de un escrito por parte de los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, en el que se optó por la exclusión del fuero electivo de la expropiación forzosa y su sometimiento al criterio del *locus rei sitae* (vid. al respecto la intervención del Diputado del Grupo Parlamentario Popular —y también miembro de la Ponencia— Jesús López-Medel Bascones, «DSCD». Pleno, núm. 174, de 25 de junio de 1998, pág. 9343). Cuanto acaba de exponerse parece poner de manifiesto que el fuero electivo fue una cuestión que pasó en líneas generales poco menos que desapercibida para el legislador, y que en la concreta redacción del artículo 14.1. *Segunda* LJCA tuvo algo que ver la inercia legislativa en relación a la regulación preexistente.

cio de las Administraciones públicas pone de manifiesto que, en efecto, el núcleo de las competencias en la materia (27) está atribuido —con algunos matices y excepciones— a órganos centrales, ya sea de la Administración del Estado (28) o de las diferentes Administraciones autonómicas (29). Ló-

(27) El significado del concepto «materia de personal» ha sido precisado por el Tribunal Supremo en numerosos pronunciamientos. Así, se consideran materias de personal «todas las relacionadas con el nacimiento, contenido, modificación y extinción de la relación de servicio». En tal sentido, entre otros muchos, STS de 23 de noviembre de 1993 (Ar. 8256, Ponente: Manuel GODED MIRANDA), STS de 26 de enero de 1996 (Ar. 775, Ponente: Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA), ATS de 17 de mayo de 1993 (Ar. 3901, Ponente: Enrique CÁNCER LALANNE), ATS de 17 de octubre de 1995 (Ar. 7561, Ponente: Marcelino MURILLO MARTÍN DE LOS SANTOS) y ATS de 20 de mayo de 1997 (Ar. 4254, Ponente: no consta).

(28) En concreto, en el ámbito de la Administración General del Estado, la LOFAGE establece un claro protagonismo de los órganos centrales, en particular de los Ministros (art. 13.5, 6, 7 y 8) y de los Subsecretarios, a los que el artículo 15.1.f) LOFAGE atribuye «la jefatura superior de todo el personal del Departamento». La concentración de las competencias sobre personal en órganos centrales se ve a su vez confirmada por la normativa sectorial sobre función pública. Sin ningún ánimo de exhaustividad cabe observar que algunas de las competencias de los Ministros se enumeran en el todavía parcialmente vigente artículo 17 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero), el nombramiento de funcionarios de carrera corresponde al Secretario de Estado para la Administración Pública (art. 25.1 RGIPP), el nombramiento de funcionarios interinos se atribuye al Subsecretario del Departamento en el que queden adscritos, o al Director General de la Función Pública, cuando se trate de Cuerpos o Escuelas dependientes de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (art. 27.1 RGIPP). Al Subsecretario del Departamento correspondiente incumben el grueso de las cuestiones relativas a los concursos de provisión de puestos de trabajo (art. 48 RGIPP) y la atribución temporal de funciones (art. 66 RGIPP). Asimismo, las competencias en materia de redistribución y reasignación de efectivos, así como el acuerdo de comisiones de servicios, se atribuyen según los casos a la Secretaría de Estado para la Administración Pública, a los Subsecretarios de cada Departamento, a los Presidentes o Directores de Organismos Autónomos y de las Entidades Autónomas y Servicios Comunes de la Seguridad Social, y a los Delegados del Gobierno (arts. 59.1, 60 y 64.3 RGIPP, respectivamente). En materia de situaciones administrativas, corresponde a la Secretaría de Estado para la Administración Pública declarar las situaciones de expectativa de destino (art. 12.4 RSA), de excedencia forzosa a consecuencia de la expiración del plazo máximo de expectativa de destino o de incumplimiento de las obligaciones que esta última situación entraña (art. 13.7 RSA), de excedencia voluntaria incentivada (art. 18.3 RSA). En el ámbito de las compatibilidades, el reconocimiento o denegación de las mismas es atribuido directamente al Ministro de Administraciones Públicas (arts. 9 y 14 LI), quien por Orden de 19 de noviembre de 1997 delegó la competencia en el caso de la compatibilidad de actividades públicas. En fin, en materia disciplinaria, la competencia para imponer sanciones corresponde, según los funcionarios infractores, a los Ministros, a los Secretarios de Estado, a los Subsecretarios y a los Delegados del Gobierno (art. 47 RRD).

Obviamente, en materia de personal también cabe hacer referencia a aspectos cuya competencia está desconcentrada y atribuida por tanto a órganos inferiores. En el párrafo precedente me he referido ya a algunos cometidos de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, pero incluso hay funciones atribuidas a órganos administrativos con sede y demarcación en todas las provincias. Piénsese por ejemplo en todo lo relativo al disfrute de vacaciones o al otorgamiento de permisos y licencias, de conformidad con lo previsto en el apartado décimo de la Resolución de 17 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se fijan las Instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado. Si bien dicha Resolución sigue estableciendo una clara concentración en determinados aspectos como la aprobación del calendario laboral o la autorización de jornadas y horarios especiales.

(29) Las diferentes normativas autonómicas en materia de función pública siguen en líneas generales planteamientos similares a los de la legislación estatal, de modo que el

gicamente, esa concentración de funciones, unida al hecho de que las cuestiones de personal acostumbran a ser origen de un elevado grado de conflictividad, podría justificar el reconocimiento de la posibilidad de elección de fuero como medida de evitación de la congestión de los Juzgados y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ con sede en las ciudades de aquellos órganos administrativos. En concreto, de los Juzgados y la Sala del TSJ de Madrid, en el caso de la Administración del Estado (30), y los Juzgados y la Sala de los TSJ de las capitales de las Comunidades Autónomas, en el caso de que el recurso verse sobre personal de una Administración autonómica (31).

núcleo de las competencias es asignado a órganos centrales, con sede en las capitales de la Comunidad Autónoma. Sirva traer aquí como ejemplo la normativa catalana. En efecto, el artículo 5 del Texto Refundido de la Función Pública de Cataluña (Decreto-Legislativo 1/1997, de 31 de octubre) atribuye algunas funciones al propio Consejo Ejecutivo, al tiempo que el artículo 6 del mismo texto normativo otorga al Consejero competente en materia de función pública un amplio abanico de funciones decisorias en la materia, entre las que merece la pena destacar la convocatoria de procesos selectivos para funcionarios, el nombramiento de funcionarios, la declaración de las situaciones administrativas, la convocatoria y resolución de los concursos de provisión de puestos de trabajo y declarar las jubilaciones de los funcionarios. También en materia disciplinaria se establece un régimen de competencias concentradas, de modo que la competencia para imponer sanciones incumbe, según la gravedad de la falta, a los Secretarios Generales, Directores Generales o asimilados si se trata de faltas leves, al Secretario General si son faltas graves y al propio Consejero si la falta es muy grave (art. 52.1 del Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña, aprobado por Decreto 243/1995, de 27 de junio). Las declaraciones y denegaciones de compatibilidad se asignan a los Consejeros de Sanidad y Seguridad Social y de Enseñanza para los funcionarios adscritos a sus Departamentos, y al Consejero competente en materia de función pública para el resto (art. 22 de la Ley catalana 21/1987, de 26 de noviembre, de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Generalidad).

(30) Debe tenerse en cuenta que en materia de personal al servicio de la Administración del Estado la posibilidad de elección de fuero por parte de los recurrentes se ve limitada por el hecho de que la competencia para conocer de estos recursos corresponde en parte al Tribunal Supremo, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, es decir, a órganos judiciales con sede única en Madrid, de modo que quedan al margen del fuero electivo, como por otra parte se deduce del propio artículo 14.1. *Segunda* LJCA. Ello es así sin perjuicio de que la competencia para resolver los recursos contra actos dictados en materia de personal de la Administración estatal está repartida entre todos los órganos de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. En ese sentido, al *Tribunal Supremo* se atribuyen los recursos contra actos dictados en materia de personal por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo [art. 12.1.c) LJCA]; a la *Audiencia Nacional* incumben los recursos contra actos dictados por un Ministro o un Secretario de Estado, que supongan el nacimiento o la extinción de la relación de servicio de un funcionario público de carrera [art. 11.1.a) LJCA]; a los *Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo* se asigna la sustanciación del resto de actos dictados en materia de personal por los Ministros y los Secretarios de Estado [art. 9.1.a) LJCA]; a las *Salas de los TSJ* se atribuyen las impugnaciones de actos dictados en la materia por órganos de la Administración Central de nivel orgánico inferior al de Ministro y Secretario de Estado [art. 10.1.i) LJCA], así como las impugnaciones de actos de órganos periféricos de la Administración del Estado de cuantía superior a 10 millones de pesetas (art. 8.3 LJCA); y, por último, los *Juzgados de lo Contencioso-Administrativo* son competentes en relación a los recursos contra actos dictados en materia de personal por órganos periféricos de la Administración del Estado cuya cuantía no exceda de 10 millones de pesetas (art. 8.3 LJCA).

(31) La determinación de las competencias jurisdiccionales para resolver los recursos

Es a mi juicio dudoso, empero, que con relación a las otras dos materias a las que la LJCA vincula la disponibilidad del fuero, es decir, las sanciones y las propiedades especiales, pueda hacerse un razonamiento idéntico al que acaba de exponerse acerca de la materia de personal (32). Con referencia a las sanciones, es un hecho incontrovertible que se trata de una de las principales fuentes de recursos contencioso-administrativos y, bajo ese punto de vista, estaría justificado el reconocimiento a los recurrentes de la facultad de optar por el fuero domiciliario. Sin embargo, no parece que esa articulación del fuero electivo se vea respaldada de un modo categórico desde la perspectiva de los órganos administrativos a los que los distintos sectores del ordenamiento jurídico vigente atribuyen la competencia para imponer sanciones. Ha de notarse sobre el particular que son numerosos los ámbitos materiales en que la competencia para sancionar está asignada a órganos centrales o, en el caso de la Administración del Estado, a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (33), cir-

interpuestos en materia de personal de las Comunidades Autónomas es más sencilla que en el caso de la Administración del Estado, pues sólo intervienen dos órganos judiciales: los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. A los primeros corresponde conocer de los recursos interpuestos contra cualesquiera actos dictados en materia de personal por órganos distintos al Consejo de Gobierno, siempre que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera [art. 8.2.a) LJCA]. El resto de actos en materia de personal deben ser, por consiguiente, impugnados ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ [art. 10.1.a) LJCA].

(32) No ha faltado sin embargo quien ha manifestado su disconformidad con el mantenimiento de este fuero alternativo en materia de personal, por entender que no existen razones para ello. Concretamente, Francisco Javier GARCÍA GIL: *El procedimiento...*, cit., págs. 523-524, considera que dado que en la mayoría de las ocasiones la materia de personal se concreta en actos administrativos generales, es decir, actos con una pluralidad de destinatarios, y en actos singulares pero que se repiten para muchas personas con un contenido idéntico, el fuero del domicilio puede dar lugar a la división de la continencia de la causa en el caso de los actos generales, o de sentencias contradictorias en el caso de los actos reiterados. Y añade que estas deficiencias no se resuelven con la aplicación del artículo 14.2 LJCA, mediante la reconducción de la competencia al fuero único correspondiente a la sede del órgano autor del acto recurrido, pues se corre el riesgo de que los órganos jurisdiccionales no conozcan la interposición de otros recursos ante Juzgados y Tribunales diversos, salvo que la Administración demandada les apereba de ello, cosa que no acostumbra a suceder.

(33) A simple modo de ejemplo, y en relación a la Administración del Estado, cabe mencionar las sanciones en materia de *carreteras*, que según su gravedad corresponde imponerlas al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, al Director General de Carreteras o al Ministro de Fomento directamente (art. 34 Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y Caminos), o de *tráfico*, cuya imposición incumbe de manera íntegra a los Delegados del Gobierno (art. 68.1 Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo). También en la normativa de las Comunidades Autónomas pueden encontrarse supuestos en que la competencia para sancionar se asigna a órganos centrales de la Administración autonómica. Por citar algunas, la Ley murciana 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del medio ambiente, en cuyo artículo 79 se otorga la competencia para imponer sanciones al Director General de Medio Ambiente, al Consejero de Medio Ambiente y al Consejo de Gobierno. La Ley catalana 12/1985, de 13 de junio, de Espacios naturales, atribuye la competencia para resolver los expedientes sancionadores a los Directores Generales de Medio Natural y Patrimonio Natural, a los Consejeros de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Medio Ambiente, y al Gobierno catalán, en función de la gravedad de la infrac-

cunstancia que avalaría la sujeción de esta materia a un régimen de disponibilidad de fuero con el propósito de salvaguardar de una hipotética saturación a los Juzgados y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ con sede en las capitales de las Comunidades Autónomas (34).

Sucede sin embargo que, junto a los antedichos sectores, son cada vez más frecuentes los supuestos en que la normativa, tanto estatal como autonómica, ha operado una suerte de desconcentración de la competencia para sancionar y la atribuye a órganos administrativos periféricos, con sede en las capitales de provincia. En particular, no es extraordinario que los órganos de ámbito provincial en cuestión se vean investidos de la competencia para resolver los expedientes sancionadores por las infracciones de menor gravedad, las cuales acostumbran por otra parte a ser las más habituales (35). Este esquema competencial y el hecho de que se trate de las sanciones cuantitativamente más comunes son, a mi entender, dos datos importantes, pues conducen a cuestionarse la oportunidad de la articulación de la disponibilidad del fuero en materia de sanciones, al menos en los términos omnímodos con que lo hace el artículo 14.1. *Segunda* LJCA. En efecto, dado que la fiscalización de la actividad de los citados órganos corresponde en principio a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (36), existentes en todas las capitales de provincia, la razón de ser y efectividad del fuero electivo como fórmula de prevención de la saturación

ción (art. 37.3). O, en fin, la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 48 atribuye la competencia, en función de la cuantía de la multa, al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, al Director General de Política Interior y a los Jefes de Servicio.

(34) Recuérdese que a ese designio respondía la enmienda núm. 278, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, de cuya admisión por la Ponencia deriva la inclusión de los recursos contra actos dictados en materia de sanciones en el ámbito del fuero electivo.

(35) Sirva citar, a nivel estatal, por poner sólo dos ejemplos significativos, que son origen de un cierto nivel de litigiosidad, las sanciones en materia de *trabajo y seguridad social* y las sanciones en materia de *extranjería*. En cuanto a las primeras, el artículo 48.1 y 2 Real Decreto-Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, de Infracciones y sanciones en el orden social, atribuye a «la autoridad competente a nivel provincial» la imposición de las sanciones por infracciones en el orden social hasta 1.000.000 de pesetas, y por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales hasta 5.000.000 de pesetas, es decir, las de menor gravedad y cuantía y por ello, en principio, las más abundantes en número. Respecto de las sanciones en materia de extranjería, el artículo 55.2 Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, asigna la competencia íntegramente a los Subdelegados del Gobierno. También en la normativa autonómica cabe referirse a disposiciones que siguen planteamientos similares. Es el caso, reitero que a simple modo de ejemplo, de la Ley catalana 3/1988, de 4 de marzo, de Protección de los animales, a tenor de cuyo artículo 47 incumbe a los Jefes de los Servicios Territoriales o a los Delegados del Gobierno de la Generalidad la sanción de las infracciones leves. También en el ordenamiento jurídico catalán, el artículo 31 de Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre Policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos, asigna a los Delegados Territoriales del Gobierno de la Generalidad la imposición de sanciones hasta un millón de pesetas y cierres provisionales por un período máximo de seis meses. En la misma línea, el artículo 68.2 de la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca en Aragón, que atribuye a los Directores de los Servicios Provinciales u órganos asimilados la imposición de las multas de hasta 2.000.000 de pesetas.

(36) Vid. en ese sentido el artículo 8.2 y 3 LJCA, acerca de la competencia objetiva, y el artículo 14.1. *Primera* LJCA en cuanto a la competencia territorial.

de asuntos se ven notablemente relativizadas. Quizá hubiese sido por ello deseable la limitación legislativa de la facultad de elección de fuero en materia de sanciones a determinados sectores del ordenamiento jurídico; en concreto, a aquellos en que, con arreglo a la elevada litigiosidad que generan y a los órganos administrativos sancionadores, el riesgo de colapso para los órganos judiciales fuese real (37).

Por último, procede detenerse en el estudio del significado del fuero alternativo con relación a la tercera de las materias enumeradas en el artículo 14.1. *Segunda* LJCA, es decir, las propiedades especiales. El primer escollo que se plantea sobre este particular es el de la imprecisión de la noción de propiedades especiales. A la luz del Título IV del Libro II del Código Civil, en el concepto de propiedades especiales se incluye a aquellas propiedades que cuentan con un régimen jurídico particular, diverso en todo o en parte del régimen general del derecho de propiedad. El propio Código Civil, bajo la rúbrica «De las propiedades especiales», contempla a las aguas, los minerales y la propiedad intelectual. Sin embargo, parece obvio que las aludidas previsiones han de completarse con otras como la propiedad industrial (38), los montes o los bienes de titularidad pública en general [minas (39), hidrocarburos, zona marítimo-terrestre (40), dominio público radioeléctrico, bienes patrimoniales, etc.] (41).

Las propiedades especiales así definidas presentan en consecuencia una clara fuerza expansiva que abre la posibilidad de ampliar su contenido con nuevas titularidades (42), al tiempo que dificulta la delimitación del

(37) Conviene observar, por otra parte, cómo la virtualidad y el sentido del fuero electivo en relación con las sanciones impuestas por la Administración del Estado son más limitados de lo que a simple vista podría parecer. Ello es debido a que el control de buena parte de las sanciones impuestas por órganos administrativos centrales corresponde a órganos judiciales de sede única, bien sean los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo [art. 9.b) LJCA], o bien las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional [art. 11.1.a) LJCA] o del Tribunal Supremo [art. 12.1.a) LJCA]. En consecuencia, la disponibilidad del fuero alcanza únicamente a dos tipos de sanciones. En primer lugar, a los recursos interpuestos contra sanciones de los Delegados del Gobierno, cuyo conocimiento corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo [art. 8.3 LJCA]. Y, por otro lado, a las sanciones de órganos centrales de la Administración del Estado cuyo nivel orgánico sea inferior al Ministro o al Secretario de Estado impuestas en materias no enumeradas en el artículo 8.2.b) LJCA, o cuya cuantía exceda de los 10.000.000 de pesetas, cuya resolución, de no ser por la articulación del fuero electivo, incumbiría a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid [art. 10.1.j) LJCA].

(38) En ese sentido, STS de 22 de septiembre de 1999 (Ar. 7715, Ponente: Eladio ESCUSOL BARRA), STS de 30 de junio de 2000 (Ar. 5320, Ponente: Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA) y STS de 1 de julio de 2000 (Ar. 5321, Ponente: Enrique CÁNCER LALANNE).

(39) Vid. al respecto las SSTS de 2 de abril de 1980 (Ar. 3086, Ponente: Jaime RODRÍGUEZ HERMIDA) y de 18 de septiembre de 1984 (Ar. 4561, Ponente: José Luis RUIZ SÁNCHEZ).

(40) Vid. en tal sentido la STS de 10 de octubre de 1991 (Ar. 7526, Ponente: Álvaro GALÁN MENÉNDEZ).

(41) La inclusión del dominio público entre las propiedades especiales a efectos de la delimitación de las competencias jurisdiccionales presenta sin embargo un inconveniente. Y es que el dominio público es objeto de tratamiento competencial específico, separado de estas propiedades especiales, en el párrafo segundo del artículo 8.3 LJCA.

(42) Tal es el grado de ambigüedad del concepto de propiedades especiales que algunos autores aluden a la propiedad de las viviendas de protección oficial como uno de los

concepto con unos contornos precisos y estables (43). Ahora bien, a pesar de esa indeterminación, la aproximación conceptual realizada en el párrafo precedente es lo bastante significativa como para plantear el interrogante acerca de la razón de ser del reconocimiento de la facultad de elección de fuero en las materias apuntadas. Y al respecto hay que observar que dichos sectores no se caracterizan por originar una litigiosidad particularmente abundante en comparación con otras materias o ámbitos de la realidad, circunstancia que implica que la vinculación del fuero alternativo a las propiedades especiales con el designio de evitar el colapso de los órganos judiciales cree cierta perplejidad.

Este desconcierto se ve por otro lado acrecentado a la luz del estudio sistemático de las reglas de reparto de competencias entre los distintos órganos que integran la jurisdicción contencioso-administrativa. Estudio que permite concluir que, a los efectos del fuero electivo, ha de seguirse una interpretación restrictiva de la noción de propiedades especiales, la cual pone todavía más de manifiesto el sinsentido del reconocimiento a los demandantes de la posibilidad de optar por el fuero domiciliario. El dato fundamental al respecto es que la LJCA parece excluir de la expresión de propiedades especiales tanto las cuestiones relativas al dominio público como todo lo referente a la actividad administrativa de intervención en la propiedad privada. En cuanto al dominio público, así se deduce del párrafo segundo del artículo 8.3 LJCA, el cual le dispensa un tratamiento específico y diferenciado, como una materia diversa de las propiedades especiales (44).

supuestos a los que el Tribunal Supremo ha extendido dicha calificación. En tal sentido, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios...*, cit., vol. I, pág. 369, y Luis COSCULLUELA MONTANER: *Comentario al artículo 10 LJCA*, cit., pág. 163. Piénsese cómo, al igual que el Tribunal Supremo ha considerado que la propiedad de viviendas de protección oficial es una forma de propiedad especial, podría seguirse el mismo criterio en relación con otras titularidades como, por ejemplo, la propiedad agraria, la horizontal o, sencillamente, la propiedad del suelo, en tanto que sometida a los condicionamientos establecidos en la normativa y en el planeamiento urbanísticos.

(43) Interesa subrayar que la inoportunidad de la referencia a las «propiedades especiales» a efectos de la distribución de competencias entre los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, debido precisamente a la ambigüedad de la expresión, ya fue puesta de manifiesto con ocasión de la reforma de la LJCA-1956, de 1973. Al respecto, véase a Tomás-Ramón FERNÁNDEZ y Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Comentario...*, cit., pág. 352; José GABALDÓN LÓPEZ: *La competencia...*, cit., págs. 678-680. Tras la entrada en vigor de la vigente LJCA de 1998, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios...*, cit., vol. I, pág. 369, y Luis COSCULLUELA MONTANER: *Comentario al artículo 10 LJCA*, cit., pág. 163.

(44) No parece ser ésta la tesis mantenida por Francisco DELGADO PIQUERAS: *Comentario...*, cit., págs. 187-188, quien, en una línea coincidente con la expuesta en el texto, señala que la terminología de «propiedades especiales» resulta hoy arcaizante y poco clara, dado que se ha diversificado el régimen de la propiedad privada, con regulaciones específicas más o menos amplias de la propiedad industrial, forestal, fundiaria, horizontal, urbana, etc., y han proliferado las potestades de intervención administrativa sobre las actividades económicas privadas. Y concluye por ello que la mención a las propiedades especiales debe interpretarse en un sentido restrictivo, identificándola con los bienes demaniales y las propiedades públicas. A su juicio, abona además esta hermenéutica el hecho de que el recurso contra las actuaciones administrativas de intervención sobre la propiedad privada se reconduzca por el artículo 14.1. Tercera LJCA a un fuero específico, a saber, el ya comentado del lugar en el que radiquen los bienes.

En un sentido similar, aunque no coincidente, José Luis REQUERO IBAÑEZ: «Comenta-

Y en lo tocante a los posibles recursos sobre la intervención administrativa en la propiedad privada, ha de observarse que el artículo 14.1.*Tercera* LJCA reconduce la competencia territorial para su resolución al más adecuado criterio del *locus rei sitae*, quedando por tanto al margen del fuero alternativo (45).

A buen seguro se habrá advertido ya que la desvinculación del dominio público y la intervención administrativa en la propiedad privada respecto de las propiedades especiales implica un importante vaciamiento del alcance de esta última expresión (46), circunstancia que refuerza la idea del desacierto en que incurre la Ley al conectar a la misma el fuero domiciliar alternativo. Este desatino no es empero sino la muestra más evidente de que todo el artículo 14.1.*Segunda* LJCA es fruto de la improvisación y de una labor legislativa, si se me permite la expresión, irreflexiva, carente del siempre necesario proceso de maduración parlamentaria. El precepto en cuestión es, en fin, en los términos que exponía anteriormente, el resultado de una traslación acrítica del artículo 10.1.*b*) LJCA-1956 a la nueva Ley Jurisdiccional. Sólo así puede explicarse el desarreglo existente entre el propósito de evitar la concentración de recursos en determinados órganos judiciales y la enumeración de las materias a que se condiciona el fuero electivo, con la ya mencionada excepción de la materia de personal (47).

Para terminar las presentes reflexiones, es menester entrar a considerar si la limitación del fuero alternativo a las tres materias enumeradas en el artículo 14.1.*Segunda* LJCA está justificada desde el punto de vista del

rio...», cit., págs. 197-198, entiende que por litigios referidos a propiedades especiales ha de entenderse, por un lado, los pleitos referidos a los diferentes tipos de bienes públicos (demaniales, patrimoniales, de propios, comunales), es decir, gestionados o administrados por las Administraciones públicas o que sean de su titularidad, siempre que esos litigios sean consecuencia del ejercicio por la Administración de sus potestades administrativas (deslindes, títulos de uso, potestad sancionadora, recuperación de oficio, etc.). Y en relación al hecho de que el artículo 8.3 LJCA dispense un tratamiento diferenciado a las propiedades especiales y al dominio público, viene a decir que la contradicción es fruto de que numerosos preceptos de la Ley sean el resultado de una amalgama de enmiendas no siempre coordinadas y que, por consiguiente, no ha de ser tenida en cuenta.

(45) Bajo mi punto de vista resulta desde luego más acertado someter las cuestiones de propiedad —incluidas las propiedades especiales— al criterio del *locus rei sitae* que al fuero electivo, pues, como expone Francisco Javier GARCÍA GIL: *El procedimiento...*, cit., págs. 523-524, en estos casos el fuero natural y lógico es el del lugar donde radiquen los bienes afectados, habida cuenta de que determinadas cuestiones presentan matices o circunstancias típicas del lugar y de la conveniencia de una mayor proximidad del órgano judicial al objeto material del litigio.

(46) En concreto, parece que el contenido nuclear —que no exclusivo— de la noción queda integrado por los aspectos administrativos inherentes a la gestión de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas (procedimiento de deslinde, etc.) y, tal vez, por las propiedades especiales incorporales (industrial e intelectual), pues en la medida en que carecen de ubicación física no les resulta aplicable la regla de competencia del *locus rei sitae*.

(47) No está de más recordar en este momento que en la redacción del Proyecto de LJCA remitido por el Gobierno a Las Cortes, el artículo 13.1.*Segunda* limitaba el alcance del fuero electivo a los recursos interpuestos en materia de personal. Posiblemente, ésa es la única de las tres materias que finalmente recoge el vigente artículo 14.1.*Segunda* LJCA en la que la posibilidad de que el recurrente opte por el fuero correspondiente a su domicilio está, en términos generales, justificada.

propósito de acercar la justicia contencioso-administrativa a los ciudadanos. Recuérdese al respecto cómo, a la luz de los debates parlamentarios, parece que el fuero electivo obedece al doble designio de evitar la saturación en determinados órganos judiciales y de facilitar el acceso de los administrados a la justicia contencioso-administrativa, satisfaciendo de ese modo el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Pues bien, el intento de explicar la restricción de la disponibilidad del fuero a las materias de personal, propiedades especiales y sanciones con base en el derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales no hace otra cosa que confirmar, con mayor claridad si cabe, el juicio negativo acerca de los términos en que dicha facultad de elección de fuero es articulada en la vigente LJCA.

Ello es así en la medida en que se hace difícil comprender por qué la Ley persigue esa finalidad exclusivamente en relación con las tres materias señaladas. En efecto, ninguno de los mencionados ámbitos materiales presenta a mi juicio peculiaridad alguna que respalde la necesidad de allanar de una manera especial la interposición de los correspondientes recursos contencioso-administrativos. No hay ninguna razón que justifique el reconocimiento a favor de los demandantes de la posibilidad de elegir el órgano judicial competente para resolver su recurso cuando el mismo verse sobre cuestiones de personal, propiedades especiales o sanciones y que, sin embargo, tengan negada esa facultad respecto de cualesquiera otras materias. Cabe afirmar, por consiguiente, que el artículo 14.1. *Segunda* LJCA configura en realidad un régimen de impugnación en cierto modo privilegiado, toda vez que la finalidad de allegar la justicia a los justiciables, y su pretendida vinculación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, debería inspirar con igual intensidad la interposición del común de los recursos.

III. EL FUERO ELECTIVO Y EL DERECHO AUTONÓMICO

El artículo 14.1. *Segunda* LJCA supedita la posibilidad de elección del fuero domiciliar por parte de los demandantes a la concurrencia de dos únicas condiciones: que la competencia objetiva para conocer del recurso corresponda a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, y, en segundo lugar, que el pleito verse sobre materia de personal, propiedades especiales o sanciones. La nueva regulación del fuero electivo suscita no obstante algunos interrogantes acerca del alcance real de esta facultad de opción reconocida a los recurrentes, en aquellas ocasiones en que la impugnación jurisdiccional tiene por objeto actuaciones administrativas llevadas a cabo en aplicación o con arreglo a normativa de origen autonómico.

La cuestión apuntada —que por razones obvias no se suscitaba en el régimen establecido en la LJCA-1956— se plantea a la luz de tres recientes pronunciamientos en los que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo sientan sendas interpretaciones radicalmente contrarias acerca de este particular. Se trata, por una parte, del Auto del Pleno del Tribunal

Constitucional 208/2000, de 19 de septiembre, por el que se inadmite una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 14.1.*Segunda* LJCA, y en el que se sostiene una lectura literal de dicho precepto, a cuyo tenor la disponibilidad del fuero constituye en todo caso una facultad incondicionada del demandante con independencia de que el pleito gire sobre Derecho autonómico. Y por otro lado, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de septiembre y de 6 de octubre de 2000, resolutorias de dos cuestiones negativas de competencia entre Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en las que el Alto Tribunal postula una hermenéutica restrictiva o limitativa de fuero alternativo, en el sentido de que en aquellas ocasiones en que en el litigio se ventilen cuestiones reguladas por Derecho autonómico, la facultad de elección del fuero domiciliar opera exclusivamente en el ámbito territorial de competencia del TSJ de la Comunidad Autónoma correspondiente.

1. *La interpretación limitativa del fuero electivo postulada por el Tribunal Supremo*

Las SSTs de 26 de septiembre y de 6 de octubre de 2000 resuelven sendas cuestiones de competencia negativa entre Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con sede en la circunscripción de TSJ diversos, para conocer de dos recursos interpuestos contra actos dictados por una Administración autonómica en materias, respectivamente, de personal y de sanciones (48). De los datos apuntados se deduce que en ambos presupuestos de hecho concurrían en principio los requisitos que a tenor de la LJCA determinan la disponibilidad del fuero a favor del recurrente. Así, la competencia objetiva correspondía a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y el pleito versaba sobre una de las materias enumeradas en el artículo 14.1.*Segunda* LJCA, de modo que, en una aplicación literal del aludido precepto, el interesado estaba facultado para residenciar el asunto en los Juzgados en cuya

(48) Más exactamente, la STS de 26 de septiembre de 2000 resuelve una cuestión de competencia negativa entre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza y de La Rioja para resolver un recurso interpuesto por una funcionaria interina de la Administración autonómica aragonesa. Con arreglo al criterio de la sede del órgano autor del acto originario impugnado, la competencia jurisdiccional correspondía a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza. Sin embargo, se daba la curiosa circunstancia de que la actora tenía su domicilio habitual en la provincia de Teruel y, al mismo tiempo, tenía abierto despacho de abogada en Logroño. Pues bien, la recurrente ejerció la facultad de opción que el artículo 14.1.*Segunda* LJCA le ofrecía, e interpuso el recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño, por entender que en dicha ciudad se encontraba su domicilio profesional. La Sentencia establece sin embargo, de manera taxativa, que el pretendido domicilio profesional no puede ser tenido en cuenta en orden a la elección del fuero domiciliar alternativo, de modo que la actora sólo podía optar entre los Juzgados de Zaragoza y el Juzgado de Teruel.

En cuanto a la STS de 6 de octubre de 2000, resuelve una cuestión de competencia entre un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla y otro de Madrid para conocer de la impugnación interpuesta por una Entidad mercantil con domicilio en Madrid contra una sanción impuesta por la Junta de Andalucía.

circunscripción se hallase su domicilio o en los correspondientes a la sede del órgano administrativo. El Tribunal Supremo se desmarca sin embargo de esta interpretación y niega a los recurrentes esa posibilidad de elección con base en los razonamientos que paso a exponer seguidamente.

Las Sentencias comentadas parten de la consideración de que los actos objeto de impugnación fueron dictados en virtud de la aplicación conjunta de normativa estatal y autonómica, para afirmar a continuación que cuando el litigio verse sobre Derecho autonómico el fuero electivo se circunscribe al ámbito jurisdiccional del TSJ en cuya demarcación se encuentre el órgano autor del acto recurrido. La argumentación que sirve de fundamento a esta hermenéutica nos es ya conocida, pues en el fondo es la misma que llevó a la jurisprudencia a rechazar la posibilidad de elección de fuero entre las diversas Salas de lo Contencioso-Administrativo existentes en algunos TSJ en el régimen de la LJCA-1956.

La restricción de la disponibilidad del fuero al ámbito territorial de la jurisdicción del TSJ correspondiente a la sede del órgano administrativo autor del acto recurrido obedece a un doble propósito. De un parte, se pretende salvaguardar la configuración de los TSJ como superior instancia interpretativa del Derecho de las Comunidades Autónomas que, a juicio del Tribunal Supremo, se establece en la CE y en la LJCA. Y en segundo lugar, aunque en íntima conexión con la finalidad anterior, se persigue evitar pronunciamientos judiciales contradictorios en la resolución de litigios idénticos, sin que exista la posibilidad de reconducirlos a la unidad de interpretación a través de los denominados *recursos autonómicos de casación*.

Las SSTs estudiadas ponen el acento en que, con base en el artículo 152.1 CE, a cuyo tenor «un Tribunal Superior de Justicia, ..., culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», ha de considerarse que los TSJ constituyen «verdaderos supremos Tribunales del Derecho Autonómico». Este planteamiento lleva en definitiva a considerar que el citado artículo 152.1 CE consagra una auténtica garantía institucional de los TSJ, en virtud de la cual dichos órganos judiciales tienen constitucionalmente preservado un núcleo delimitado de funciones, indisponible para el legislador, de suerte que a ellos corresponde *en exclusiva* la interpretación del Derecho de la Comunidad Autónoma a la que se extiende su jurisdicción (49). Dicho con otras palabras, en el fondo de la

(49) Ésta es la postura que sostiene asimismo José Manuel BANDRES SÁNCHEZ-CRUZAT en su trabajo «La revisión del Derecho autonómico y local por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia: cuestiones competenciales», en el vol. col. *Cuestiones competenciales...*, cit., págs. 351-354. Por otra parte, el citado Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña alega a favor de su interpretación que los Estatutos de Autonomía para el País Vasco [art. 14.1.c)], Cataluña [arts. 19 y 20.1.c)] y Galicia [arts. 21 y 22.1.c)] establecen la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer en todas las instancias y grados de los actos dictados por la Administración de la Comunidad Autónoma en aquellas materias cuya legislación les corresponde en exclusiva. Siendo cierta esta afirmación, no lo es en cambio menos que los antedichos Estatutos de Autonomía dicen una obviedad: que el control de las Administraciones públicas cuando actúan conforme al Dere-

argumentación del Tribunal Supremo late la idea de que la Norma Fundamental exige una necesaria y estricta correlación entre Tribunal Superior de Justicia e interpretación del Derecho de la Comunidad Autónoma en la que se encuentra su sede; correlación que impide que los recursos que versen sobre Derecho autonómico sean sustanciados por Juzgados y Tribunales ubicados fuera de la Comunidad Autónoma correspondiente.

El Alto Órgano Judicial considera por otra parte que la voluntad de hacer de los TSJ unos «verdaderos supremos Tribunales del derecho autonómico» está igualmente presente en la LJCA. Así lo deduce del régimen de los recursos de casación articulado por dicha LJCA y, en particular, del hecho de que se excluya el recurso de casación ante el Tribunal Supremo por infracción del Derecho autonómico (arts. 86.4 y 89.2 LJCA), y de que los recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de la ley sobre normas autonómicas sean residenciados ante los TSJ (arts. 99 y 101 LJCA, respectivamente). Esta atribución de la competencia para resolver los recursos de casación autonómica avalaría pues la idea de que a los TSJ incumbe en exclusiva la interpretación de las normas de la Comunidad Autónoma respectiva. De lo contrario, podría verse burlado el designio a que responden dichos recursos, que no es otro —sobre todo en el caso de la casación para la unificación de doctrina— que evitar la existencia de pronunciamientos judiciales contradictorios sobre recursos idénticos y salvaguardar en la medida de lo posible la unidad hermenéutica de los ordenamientos autonómicos (50).

cho administrativo corresponde a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa. Pero ello no implica ni predetermina que la aludida fiscalización deba ser llevada a cabo necesariamente por órganos judiciales radicados en la propia Comunidad Autónoma, aspecto éste sobre el que en realidad no se pronuncia ninguno de los Estatutos de Autonomía mencionados.

(50) Para mayor precisión, puede resultar de utilidad la transcripción del Fundamento de Derecho Segundo de la STS de 26 de septiembre de 2000, el cual se reitera a su vez en la posterior STS de 6 de octubre de 2000:

«En supuestos, como el controvertido, en que el ordenamiento jurídico atribuye la competencia decisoria a órganos de la Administración de una Comunidad Autónoma —no, concretamente, al Consejo de Gobierno— y la resolución es adoptada aplicando conjuntamente normas de derecho estatal y autonómico, la opción que el artículo 14.1 regla 2.ª reconoce al demandante en relación con los juzgados de lo contencioso-administrativo competentes, *ex* artículo 8.2.a) de la LJ, únicamente puede tener lugar entre aquellos cuya competencia esté comprendida dentro del ámbito territorial de un mismo Tribunal Superior de Justicia, a cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo corresponderá, por vía de los recursos procedentes, unificar la interpretación del derecho autonómico propio de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial radique el correspondiente Tribunal Superior de Justicia. Esta interpretación satisface las exigencias del mandato constitucional contenido en el artículo 152.1, párrafo 2.º, de la CE y al que responde la voluntad legislativa (arts. 86.2, 89.2, 99 y 101 de la LJ, entre otros) de hacer de los Tribunales Superiores de Justicia verdaderos supremos Tribunales del Derecho autonómico. En definitiva, queremos decir que se trata de una opción que sólo opera en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, es decir, tratase de un fuero electivo que tiene su aplicación dentro del ámbito territorial de competencia de un solo Tribunal Superior de Justicia».

La doctrina formulada por el Tribunal Supremo en las Sentencias comentadas implica a la postre que la disponibilidad del fuero por los interesados no tiene un alcance único y general, sino que su virtualidad es diferente en atención al origen del Derecho aplicable en la resolución judicial del recurso. Así, la alternativa de opción entre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los TSJ del domicilio del recurrente y de la sede del órgano administrativo es absoluta cuando se trate de una cuestión de Derecho estatal. Si por el contrario el recurso versa sobre normas autonómicas, la facultad de elección queda limitada a los Juzgados y a las diversas Salas de lo Contencioso-Administrativo del TSJ con jurisdicción en la Comunidad Autónoma de que se trate (51). Nada se dice empero respecto de los pleitos sobre normas jurídicas dictadas por las Administraciones locales, si bien el hecho de que la LJCA no arbitre mecanismo alguno orientado a salvaguardar ese Derecho de fuente local frente a eventuales interpretaciones jurisdiccionales contradictorias (52) invita a pensar que la Ley asume la existencia de las mismas y que por tanto el fuero electivo tiene en este punto un alcance pleno.

2. *La disponibilidad del fuero como facultad incondicionada del demandante*

El Tribunal Supremo adopta en las Sentencias de las que traen causa las presentes reflexiones una interpretación limitativa del alcance del fuero electivo, la cual se muestra en cierto sentido tributaria de la línea argumental que venía manteniendo con relación a la regulación dispensada a esta cuestión por la LJCA-1956 (53). Bajo mi punto de vista, este plantea-

(51) La posibilidad de elección entre la distintas Salas de lo Contencioso-Administrativo de un mismo Tribunal Superior de Justicia es algo que no dicen expresamente las SSTs de 26 de septiembre y de 6 de octubre de 2000. Ello no obstante, parece obvio que la articulación del recurso de casación para la unificación de doctrina de ámbito autonómico como cauce para reconducir a la unidad de interpretación pronunciamientos contradictorios dictados por la diferentes Salas y Secciones del mismo TSJ (art. 99.1 LJCA) lleva a esta conclusión.

(52) Obsérvese, en efecto, que el recurso de casación ante el Tribunal Supremo está restringido a los supuestos de infracción de normas comunitarias y estatales (art. 86.4 LJCA), y que los recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de la Ley que corresponde resolver a los TSJ se limitan a supuestos de Derecho autonómico (arts. 99.1 *in fine* y 101.2 LJCA, respectivamente).

(53) Una línea interpretativa coincidente en este concreto aspecto con la tesis del Tribunal Supremo es la mantenida por Francisco DELGADO PIQUERAS: «Los órganos...», cit., págs. 118-120, y del mismo autor: *Comentario al artículo 14 LJCA*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 100, octubre-diciembre de 1998, págs. 187-189. Más recientemente, y a la vista ya de los pronunciamientos del Tribunal Supremo comentados, se han manifestado a favor de esta misma hermenéutica: Salvador María MARTÍN VALDIVIA: *Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y el procedimiento abreviado*, ed. Universidad de Jaén-Lex Nova, Valladolid, 2001, págs. 115-119; M.^a Antonia ARIAS MARTÍNEZ: *Las cuestiones de personal en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, en núm. 156 de esta REVISTA, septiembre-diciembre de 2001, pág. 449, y Pascual SALA SÁNCHEZ, Juan Antonio XIOL RÍOS y Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO: *Jurisdicción y competencia...*, cit., págs. 1014-1023.

miento restrictivo no se compadece sin embargo con la configuración dada a dicho fuero alternativo por la cláusula Segunda del artículo 14.1 de la LJCA vigente. La actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa expresa a mi juicio una nueva concepción de la disponibilidad del fuero, en cuya virtud la facultad de elección de órgano judicial reconocida a los recurrentes no ha de considerarse limitada ni por razón de la Administración demandada ni por el carácter estatal o autonómico del Derecho aplicable (54).

La doctrina contenida en las SSTs de 26 de septiembre y de 6 de octubre de 2000 merece por ello algunas consideraciones, en particular sobre dos cuestiones que las mismas resuelven a mi entender de manera poco satisfactoria. Se trata en primer lugar de la función de intérpretes supremos del Derecho de las respectivas Comunidades Autónomas que la LJCA parece asignar a los TSJ, como parámetro restrictivo de la facultad de elección del órgano jurisdiccional territorialmente competente para resolver el recurso, aspecto éste en el que la doctrina sentada por el Tribunal Supremo entra en abierta contradicción con la interpretación postulada por el Tribunal Constitucional. Y, en segundo término, del concepto de Derecho autonómico utilizado por la STS de 6 de octubre de 2000 a efectos de delimitar las posibilidades de opción de los recurrentes.

A) *La unidad interpretativa del Derecho autonómico como límite a la disponibilidad del fuero.*

El objetivo de preservar el papel de los TSJ como intérpretes supremos del Derecho de la Comunidad Autónoma a la que se extiende su circunscripción, y la consiguiente garantía de la unidad hermenéutica de dicho Derecho, parece en principio un argumento de peso a favor de limitar la facultad de elección de fuero a los Juzgados y Salas de lo Contencioso-

(54) En el supuesto de que el recurso verse exclusivamente sobre Derecho estatal, parece que el Tribunal Supremo entiende que el fuero electivo es de verdad una facultad incondicionada de los demandantes, incluso en aquellos supuestos en que el órgano de la Administración del Estado autor del acto impugnado sea periférico y, por tanto, su competencia no se extienda a la totalidad del territorio nacional. Así se reconoce en los recientes AATS de 9 de diciembre de 1999 (Ar. 10205, Ponente: Eladio ESCUSOL BARRA) y de 31 de enero de 2000 (Ar. 498, Ponente: Manuel DELGADO-IRIBARREN Y NEGRAO). En ambos se resuelve una cuestión relativa a la competencia para resolver sendos recursos interpuestos contra dos sanciones impuestas por el Director del Parque Nacional de Cabañeros (órgano con competencia territorial limitada, perteneciente al Organismo Autónomo estatal «Parques Nacionales») a dos entidades mercantiles domiciliadas en Madrid. Pues bien, el TS resuelve en ambos casos que los demandantes podían elegir entre interponer el recurso ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de su domicilio o ante los correspondientes a la sede de la Dirección del Parque Nacional de Cabañeros; y señalan de modo expreso que esa posibilidad de opción es independiente de que la antedicha Dirección no sea competente en todo el territorio español. El mismo planteamiento hace en la más reciente STS de 12 de marzo de 2001 (Ar. 2221, Ponente: FRANCISCO JOSÉ HERNANDO SANTIAGO), relativa a la impugnación de una Resolución dictada por el Consejero-Director General de la Entidad Pública Empresarial de Correos y Telégrafos en materia de personal.

Administrativo ubicados en la Comunidad Autónoma (55). Frente al mismo pueden aducirse, empero, ciertos razonamientos que permiten cuestionar la validez absoluta de la anterior conclusión y plantear como alternativa la libre disponibilidad del fuero por el recurrente, sin más condicionamientos que los establecidos en la cláusula Segunda del artículo 14.1 LJCA. Por otra parte, ha de subrayarse que la interpretación del Tribunal Supremo resulta contraria a los planteamientos adoptados sobre el particular por el Tribunal Constitucional en su Auto 208/2000, de 19 de septiembre —dictado así pues apenas una semana antes que la STS de 26 de septiembre de 2000—, en el que en términos inequívocos se niega la consideración de los TSJ como intérpretes supremos exclusivos del Derecho de la Comunidad Autónoma en la que se encuentra su sede.

En primer lugar, debe hacerse hincapié en que la tesis sostenida por el Tribunal Supremo no se compadece con la literalidad del artículo 14.1. Segunda LJCA, el cual establece una facultad genérica de elección de fuero a favor de los interesados, sin distinción de ningún tipo por razón de la Administración demandada ni del Derecho aplicable (56). Falta de restricciones por los citados motivos que bien puede interpretarse como una voluntad del legislador de dar a la facultad de opción del recurrente un alcance pleno e incondicionado, siempre que la competencia objetiva para conocer del asunto incumba a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o a los TSJ y el recurso verse sobre materia de personal, propiedades especiales o sanciones.

Esta última idea se ve reforzada si se tiene en cuenta que en la tramitación parlamentaria de la LJCA se planteó expresamente la problemática que la resolución de recursos sobre Derecho autonómico por órganos judiciales con sede en una Comunidad Autónoma diversa podía plantear desde la óptica de la unificación de doctrina. Al respecto, hubo una propuesta en la Ponencia del Senado en el sentido de incluir un inciso en el artículo

(55) No ha de olvidarse al respecto que, según reiterada jurisprudencia tanto constitucional como del Tribunal Supremo, la unidad interpretativa del ordenamiento jurídico y la consiguiente evitación de sentencias judiciales contradictorias sobre asuntos idénticos responde al objetivo de preservar los principios constitucionales de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica consagrados, respectivamente, en los artículos 14 y 9 CE. Los pronunciamientos habidos sobre este particular, a raíz fundamentalmente de la articulación del recurso de casación para la unificación de doctrina, son en verdad muy numerosos. A modo de ejemplo sirva no obstante citar la STC 119/1993, de 19 de abril («BOE» de 25 de mayo de 1993, Ponente: Carles VIVER PI-SUNYER), y las SSTs de 11 de julio de 1994 (Ar. 6485, Ponente: Carmelo MADRIGAL GARCÍA), de 22 de junio de 1995 (Ar. 5095, Ponente: Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA), de 9 de octubre de 1996 (Ar. 7415, Ponente: Fernando LEDESMA BARTRET), de 3 de diciembre de 1996 (Ar. 3794 de 1997, Ponente: José María RUIZ-JARABO FERRÁN), de 10 de febrero de 1997 (Ar. 2050, Ponente: José María RUIZ-JARABO FERRÁN) y de 4 de abril de 1997 (Ar. 2663, Ponente: José Manuel SIEIRA MÍGUEZ).

(56) La interpretación literal del artículo 14.1. Segunda LJCA es asumida —no sin criticar la opción adoptada por la Ley y apuntar los problemas de índole práctica que la misma a buen seguro puede acarrear— por Vicente GIMENO SENDRA: «Comentarios...», cit., págs. 154-156.

La misma línea de razonamiento se ha sostenido en alguna ocasión por la denominada jurisprudencia menor. Así por ejemplo, el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2.ª) del TSJ de Aragón de 6 de marzo de 2000 (autos 818/99-B).

14.1.*Segunda* LJCA por el que la facultad de elección del fuero domiciliario por parte del demandado quedase limitada a aquellos supuestos en que el domicilio se hallase dentro de la circunscripción del TSJ en la que se hubiese dictado el acto impugnado. La antedicha propuesta fue no obstante desatendida (57), circunstancia que favorece una interpretación del fuero electivo como un poder de elección de los recurrentes no sometido a otras limitaciones que las establecidas de manera explícita en el artículo 14.1.*Segunda* LJCA.

El argumento fundamental a favor de esta última conceptualización del fuero electivo ha sido sin embargo postulado por el Tribunal Constitucional, quien en su reciente Auto 208/2000, de 19 de septiembre, ha rechazado de manera categórica —y a mi juicio acertada— la imposibilidad de que los TSJ conozcan de pleitos en los que la normativa a tomar en consideración sea de una Comunidad Autónoma diversa de aquella en que se encuentra su sede. Recuérdese al respecto que el Tribunal Supremo entiende que esa necesaria correlación entre TSJ y Derecho de la Comunidad Autónoma correspondiente se halla implícita en el artículo 152.1 CE, a cuyo tenor «un Tribunal Superior de Justicia, ..., culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». El mencionado ATC, por el que se inadmite precisamente una cuestión de inconstitucionalidad contra el artículo 14.1.*Segunda* LJCA, niega en cambio esa interpretación del artículo 152.1 CE.

El Tribunal Constitucional afirma, en síntesis, que el referido precepto de la Norma Fundamental no contiene previsión competencial alguna relativa a los TSJ, sino que el mismo opera exclusivamente en el plano orgánico, es decir, se limita a precisar la posición que dichos órganos jurisdiccionales ocupan en la estructura orgánica del Poder Judicial en su conjunto. No cabe afirmar, por tanto, que la Norma Suprema defina en su artículo 152.1 un ámbito competencial garantizado para los TSJ e indisponible para el legislador, de suerte que los mismos queden constitucionalmente erigidos en intérpretes supremos exclusivos de las normas emanadas por la Comunidad Autónoma a cuyo territorio se extiende su jurisdicción. El propio ATC 208/2000, de 19 de septiembre, señala, con apoyo expreso en la STC 114/1994, de 14 de abril (58), que una interpretación en tal sentido

(57) La propuesta de incluir el aludido inciso en el artículo 14.1.*Segunda* LJCA se planteó, al parecer, en el seno de la Ponencia del Senado, y la misma ha trascendido gracias a la intervención del Senador José Antonio Marín Rite, del Grupo Socialista, en el debate sobre la LJCA desarrollado en la Comisión de Justicia de la Cámara Baja. El citado Senador señaló en concreto lo siguiente: «Además, señorías, habíamos ofrecido en el trámite anterior —que no ha sido atendido— la inclusión de un inciso en la regla Segunda [se refiere al art. 14.1 LJCA] restringiendo las facultades de elección por parte del demandante para elegir el juzgado de su domicilio, siempre que el mismo se halle dentro de la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en cuya sede se hubiese instado el acto o disposición impugnado, pues nos parece que puede dar lugar a perturbaciones cuando se trate de Comunidades Autónomas distintas» (vid. «DSS», Comisiones, núm. 298, de 2 de junio de 1998, pág. 14).

(58) Recuérdese al respecto cómo la STC 114/1994, de 14 de abril («BOE» de 17 de mayo de 1994, Ponente: Julio Diego GONZÁLEZ CAMPOS), declaró la desvinculación entre la circunscripción territorial de los TSJ y su ámbito objetivo de competencias. El dato funda-

«no es razonable ni fundada», y que, por tanto, la delimitación de las competencias de los TSJ incumbe íntegramente al legislador. No existe, en definitiva, impedimento constitucional alguno para que los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo con sede en una determinada Comunidad Autónoma puedan resolver pleitos en que se ventilen cuestiones relativas a normativa de otras Comunidades Autónomas (59).

mental a nuestros efectos es que la citada Sentencia parte del artículo 152.1. párrafo segundo, CE, a cuyo tenor «un Tribunal Superior de Justicia, ..., culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», y concluye afirmando que «el precepto nada dice sobre cuáles sean las competencias objetivas que puedan corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, ya que su determinación corresponde al legislador». Y añade que el artículo 152.1 CE «delimita, sin duda, la demarcación territorial correspondiente a cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia, ..., pero esta delimitación territorial no entraña en modo alguno una correlativa restricción en la eficacia del fallo».

Bien es cierto que la aludida Sentencia no se pronuncia expresamente sobre la delimitación de las competencias territoriales de los TSJ, sino sólo acerca de sus competencias objetivas. Ello no obstante, el hecho de que deje en manos del legislador la determinación de las competencias de los TSJ y la circunstancia de que legitime la posibilidad de que los mismos dicten sentencias con eficacia más allá de su circunscripción, avala la idea de que es constitucionalmente aceptable que las Administraciones autonómicas sean demandadas ante Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo de TJS de otras Comunidades Autónomas. Sobre todo si se tiene en cuenta que la LJCA —que es a la que corresponde regular esta cuestión, según señala la propia STC 114/1994— nada establece expresamente en contra de esta posibilidad.

(59) Para mayor precisión, puede ser útil la transcripción de las por lo demás breves consideraciones del Tribunal Constitucional en su Auto 208/2000, de 19 de septiembre. Así, en el Fundamento Jurídico Segundo puede leerse lo siguiente:

«En efecto, en el Auto de planteamiento [se refiere al Auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 14.1.Segunda LJCA] se parte de un determinado contenido de los artículos 152.1 y 153.c) de la CE (sobre todo de aquél) en tanto que atributivos de un determinado ámbito competencial a los Tribunales Superiores de Justicia a la hora del control jurisdiccional de los actos dictados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, ámbito que no permitiría que el legislador encomendase, ni siquiera excepcionalmente, al Tribunal Superior de Justicia con sede en una Comunidad Autónoma el conocimiento de pleitos en los que la normativa a tomar en consideración fuese de otra Comunidad Autónoma. Esta interpretación, como ya se ha dicho, no es razonable ni fundada, y resultó descartada en la STC 114/1994, de 14 de abril, pues, si bien tal vez puede considerarse deseable la coincidencia entre la normativa autonómica aplicada en el pleito y el ámbito autonómico del órgano jurisdiccional, nada permite afirmar que si el legislador, en determinados casos, ha obviado tal coincidencia esté contraviniendo los preceptos constitucionales antes citados».

En referencia específica del artículo 152.1 CE, el ATC 208/2000 continúa diciendo en su Fundamento Jurídico Tercero que:

«En cuanto al artículo 152.1, que sí menciona a los Tribunales Superiores de Justicia, de él tampoco cabe deducir fundadamente que contiene una previsión competencial relativa a los mismos con la que entraría en conflicto la regla segunda del artículo 14.1 de la LJCA. Dicho precepto constitucional se limita, junto a otras prescripciones que ahora no vienen al caso, a aludir a los Tribunales Superiores de Justicia en tanto que vértices superiores de la organización judicial en los ámbitos territoria-

Esta interpretación del fuero electivo consagrada por el Tribunal Constitucional —y que a tenor de los artículos 40.2 LOTC y 5.1 LOPJ ha de determinar en principio la futura rectificación de la postura sostenida por el Tribunal Supremo acerca del significado del artículo 152.1 CE— significa en suma que la naturaleza autonómica de la normativa aplicable en el litigio es un dato irrelevante a los efectos de la disponibilidad del fuero. O, dicho con otras palabras, el artículo 14.1.*Segunda* LJCA reconoce a los demandantes una facultad de opción condicionada *únicamente* a que en el pleito se ventilen cuestiones de personal, propiedades especiales o sanciones, y a que la competencia objetiva para su resolución corresponda a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ.

Se ha señalado anteriormente que el Tribunal Supremo apela no obstante a un segundo fundamento, estrechamente conectado con el papel de intérprete supremo supuestamente asignado por el artículo 152.1 CE a los TSJ, para avalar la limitación del fuero alternativo a los Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Comunidad Autónoma autora del Derecho aplicable en la resolución del recurso. Dicho razonamiento reside en la necesidad de evitar pronunciamientos judiciales contradictorios sobre asuntos idénticos, sin que sea posible salvaguardar por ende la unidad hermenéutica de los ordenamientos jurídicos autonómicos a través de la interposición de los recursos de casación autonómica.

Al margen de que esta argumentación se ve en cierto sentido refutada por el propio ATC al negar a los TSJ la condición de intérpretes supremos exclusivos de Derecho de las Comunidades Autónomas (60), conviene pre-

les de las Comunidades Autónomas, de conformidad con la LOPJ y dentro de la unidad e independencia del Poder Judicial. De manera que las concretas competencias de los Tribunales Superiores de Justicia no quedan predeterminadas por la CE».

Y finalmente concluye, en su Fundamento Jurídico Cuarto, con las siguientes palabras:

«En consonancia con esta doctrina constitucional *no resulta viable ni fundado*, a efectos de la admisibilidad de una cuestión de inconstitucionalidad como la presente, *presumir que el constituyente quiso en el párrafo segundo del artículo 152.1 de la CE establecer una correspondencia entre el ámbito jurisdiccional de un Tribunal Superior de Justicia determinado y el ámbito de la resolución administrativa impugnada (o de la autoridad que la dictó). Tal correspondencia absoluta no se compadece con el carácter unitario del Poder Judicial predicado por el artículo 152.1 de la CE al final de su segundo párrafo, ni con el hecho, ya señalado en la STC 114/1994, de 14 de abril, de que los Tribunales Superiores de Justicia aplican el Ordenamiento Jurídico español en su conjunto».*

(60) El propio ATC 208/2000, de 19 de septiembre, afirma en efecto que sólo al legislador corresponde condicionar el fuero alternativo con el propósito de eludir la existencia de pronunciamientos judiciales sobre asuntos idénticos. Y añade que, dado que el artículo 14.1.*Segunda* no establece tales limitaciones en ese sentido, ha de entenderse que la facultad de opción que reconoce a los demandantes es una facultad incondicionada, al menos por ese motivo. Al respecto resulta de interés traer aquí parte de su Fundamento Jurídico Segundo, en el que se dice lo siguiente:

cisar que la mencionada unidad hermenéutica no es un objetivo que la LJCA garantice de una manera absoluta y sin fisuras. Puede incluso afirmarse que la LJCA asume abiertamente la existencia de pronunciamientos judiciales dispares sobre asuntos sustancialmente idénticos, sin arbitrar mecanismo alguno para poner fin de una manera eficaz a dicha situación indeseable y, por lo demás, nada extraordinaria en la realidad cotidiana (61). A esta conclusión conduce al menos el vigente régimen de recursos contra autos y sentencias diseñado por la actual Ley Jurisdiccional, los cuales se caracterizan por ser muy restrictivos en cuanto a las materias acerca de las que tienen cabida y a las causas de su interposición, impidiendo así que muchas sentencias puedan ser objeto de unificación interpretativa por el correspondiente TSJ.

Obsérvese al respecto, en primer lugar, que las divergencias son inevitables en relación con el amplio abanico de sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en única instancia y que, por lo tanto, no tiene acceso al TSJ a través del recurso de apelación (62). Y algo similar cabe decir en torno a los denominados recursos de casación autonómica, cuya interposición está condicionada a la concurrencia de unos estrictos requisitos, tanto objetivos como subjetivos, que hacen de esos re-

«Y es que, según ha puesto de manifiesto un sector de la doctrina, el ahora cuestionado fuero electivo de la LJCA puede plantear algún problema de articulación procesal, singularmente en lo tocante a la más que posible ausencia de mecanismos para asegurar una mínima unificación de la interpretación de unas mismas normas autonómicas por parte de todos los Tribunales Superiores de Justicia que las apliquen. Sin embargo, no es menos cierto que no corresponde a este Tribunal enjuiciar la bondad o el acierto de las opciones que el legislador haya adoptado en la configuración concreta de las competencias de cada uno de los órganos jurisdiccionales. No resulta ocioso volver en este momento a reiterar que toda opción legislativa, por discutible que para algunos pueda ser, e incluso cuando como en este caso pueda dar lugar a problemas de compatibilidad con otras normas de rango legal, resulta admisible desde el punto de vista constitucional siempre que respete las reglas que la Constitución establece para el Poder Judicial y los demás principios constitucionales que sean aplicables».

(61) Que se produzcan esas disparidades entre las distintas Secciones de una misma Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal, o entre diferentes Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, es sin duda comprensible. Lo que ya no es tan razonable es que dichas discordancias se den entre sentencias de un mismo Juzgado o de una misma Sección de Sala, como en no pocas ocasiones ha sucedido.

(62) El bloque de sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que no son susceptibles de ser recurridas en apelación ante el TSJ correspondiente es verdaderamente amplio. En concreto, a tenor del artículo 81 LJCA dicha posibilidad queda excluida en relación con todas las sentencias recaídas en recursos cuya cuantía no exceda de tres millones de pesetas, salvo que sean declaratorias de la inadmisibilidad de dicho recurso, resolutorias del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, resolutorias de litigios entre Administraciones públicas o que resuelvan recursos indirectos contra reglamentos. En segundo lugar, no son susceptibles de apelación, con independencia de la cuantía, las sentencias dictadas en procesos relativos a la impugnación de actos de las Juntas Electorales de Zona y de actos relativos a la proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales.

curso de casación autonómica para la unificación de la doctrina (63) y en interés de la Ley (64) unos mecanismos de impugnación con una virtualidad en verdad muy reducida en orden a la finalidad de procurar la unidad en la interpretación de los Derechos de las Comunidades Autónomas (65).

(63) En lo tocante al recurso de casación autonómica para la unificación de doctrina, el artículo 99.1 LJCA establece una primera limitación de índole subjetiva, en el sentido de que sólo pueden ser objeto de dicho recurso las sentencias contradictorias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ —allí donde existan varias de dichas Salas— y por las distintas Secciones de una misma Sala. Ello implica, por tanto, que quedan en principio excluidas las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, así como las sentencias contrapuestas dictadas por una misma Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ. Se plantea empero el interrogante acerca de si el recurso de casación autonómica para la unificación de doctrina procede frente a cualesquiera sentencias contrarias de las diversas Salas o Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ o solamente contra aquellas que hayan sido dictadas en única instancia, interpretación esta última que reduciría aún más si cabe el alcance del recurso en cuestión. Al respecto, hay autores que entienden que el silencio de la LJCA sobre el particular ha de interpretarse en el sentido de que el recurso tiene cabida tanto ante sentencias dictadas en única instancia como ante sentencias dictadas en segunda instancia o en apelación. Ésta es la postura que mantienen, por ejemplo, Fernando IRURZUN MONTORO, en el vol. col. José M.^o AYALA MUÑOZ *et alt.*: *Comentarios...*, cit., pág. 818; Nicolás GONZÁLEZ-DE-LEITO DOMÍNGUEZ: «Comentario al artículo 99 LJCA», en el vol. col., dirigido por Jesús María SANTOS VIJANDE, *Comentarios...*, cit., pág. 789, y Manuel SILVA SÁNCHEZ: «Recursos de casación para la unificación de doctrina», en el vol. col., dirigido por Enrique ARNALDO ALCUBILLA y Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, *Jurisdicción...*, cit., pág. 1145.

En contra de esta tesis, VÍCTOR MORENO CATENA afirma que de la interpretación *a contrario sensu* del artículo 99.2 LJCA se deduce que el recurso de casación autonómica para la unificación de doctrina procede únicamente contra sentencias dictadas en única instancia por los órganos judiciales indicados anteriormente. El citado autor señala que si, como dispone el aludido precepto, el recurso en cuestión sólo procede contra sentencias que no sean susceptibles de casación por aplicación exclusiva de lo previsto en el artículo 86.4 LJCA, y dado que este artículo no contempla las sentencias de apelación, sino únicamente las dictadas en única instancia, ha de concluirse que la casación autonómica para la unificación de doctrina procede sólo contra sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ (vid. el vol. col. Vicente GIMENO SENDRA *et alt.*: *Comentarios...*, cit., pág. 688).

En cualquier caso, junto a la limitación expuesta en los párrafos anteriores, el artículo 99.2 LJCA establece algunas restricciones adicionales de corte objetivo, que vienen a acotar todavía más el alcance del recurso de casación autonómica para la unificación de doctrina. El antedicho precepto dispone en particular que sólo pueden ser objeto del mencionado recurso las sentencias recaídas en pleitos de cuantía superior a tres millones de pesetas y que, además, no sean susceptibles de casación ni de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, por tratarse de una cuestión de Derecho autonómico. La negación del recurso de casación autonómica para la unificación de doctrina a todas las sentencias que sean susceptibles de casación ante el Tribunal Supremo implica que deban aplicarse las reglas de exclusión de este último recurso contempladas en el artículo 86.2 LJCA. Siendo así, el recurso de casación autonómica para la unificación de doctrina procede contra sentencias dictadas en litigios de cuantía superior a tres millones de pesetas, siempre que no resuelvan recursos sobre las materias siguientes: a) cuestiones de personal, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera; b) procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales (a mi juicio, ha de entenderse que en este caso el recurso es procedente con independencia de la cuantía); c) protección del derecho fundamental de reunión a que se refiere el artículo 122 LJCA, y d) materia electoral.

(64) Con relación a este recurso de casación en interés de la Ley autonómica, basta subrayar que, a tenor del artículo 101 LJCA, se trata de un recurso ajeno a la unificación de sentencias contradictorias, cuya finalidad es *corregir* sentencias dictadas en única ins-

Los razonamientos expuestos acerca de la virtualidad real de las modalidades de recurso de casación autonómica son a mi entender suficientes para calificar la postura mantenida por las Sentencias de 26 de septiembre y de 6 de octubre de 2000 como excesivamente restrictiva. En efecto, si bien el objetivo de mantener la unidad hermenéutica del ordenamiento jurídico autonómico quizá podría justificar hasta cierto punto que se establecieran determinadas condiciones a la disponibilidad del fuero, lo que no parecería tan coherente es que dichas limitaciones fuesen más exigentes y más garantistas que los mecanismos arbitrados expresamente por la propia LJCA precisamente para sortear eventuales contradicciones interpretativas. Es plausible, en definitiva, que el Tribunal Supremo intente contribuir a la tan citada unidad de interpretación, pero ello no debería llevarle a preservarla hasta extremos o en ámbitos en los que la LJCA misma asume los posibles pronunciamientos judiciales discrepantes. Restringir el fuero electivo con el mero propósito de garantizar la posible interposición de unos recursos de virtualidad tan reducida como los recursos de casación autonómica me parece en definitiva una opción desproporcionada que implica, por ende, una limitación gratuita de la facultad de elección reconocida legalmente a los interesados.

B) *El concepto de Derecho autonómico a los efectos del fuero electivo.*

Junto a las objeciones acerca de la interpretación restrictiva del fuero electivo, la doctrina sostenida por el Tribunal Supremo es además susceptible de algunas observaciones con relación al concepto de Derecho autonómico que maneja la STS de 6 de octubre de 2000 a los efectos de delimitar la disponibilidad del fuero que la LJCA reconoce a los demandantes. Bien es cierto que se trata de una cuestión que pierde buena parte de interés a la luz del ATC 208/2000, de 19 de septiembre, toda vez que a tenor del mismo, en la línea expuesta en el apartado anterior, la naturaleza autonómica del Dere-

tancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de forma errónea, cuando se estimen gravemente dañosas para el interés general, y que, por otra parte, la legitimación para su interposición está restringida a determinadas Administraciones públicas y personas jurídicas. Este recurso de casación en interés de la Ley autonómica es en definitiva un recurso limitado en cuanto al objeto, a los motivos y a la legitimación activa para presentarlo. Y si bien su incorporación en la Ley denota una inequívoca voluntad de configurar a los TSJ como supremos intérpretes de los ordenamientos jurídicos autonómicos —no se olvide que las sentencias que los resuelven vinculan a todos los Jueces de lo Contencioso-Administrativo con sede en el territorio a que se extiende la jurisdicción del TSJ que las dictó (art. 101.4 LJCA)—, su alcance a los efectos de posibilitar la unidad en la interpretación de los mismos parece escaso.

(65) El hecho de que el recurso de casación para la unificación de doctrina —tanto estatal como autonómico— deje tan extenso margen a la existencia de sentencias contradictorias ha llevado a Federico Carlos SAINZ DE ROBLES a calificarlo de recurso «cicatero» y «vergonzante», por entender que tal como es configurado por la LJCA permite que a través de sentencias discordantes se pongan en entredicho valores fundamentales como son el de seguridad y el de igualdad, los cuales tienen un entronque constitucional claro en los artículos 9, 14 y 24 CE (vid. su *Comentario al artículo 96 LJCA*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 100, octubre-diciembre de 1998, págs. 682-633).

cho aplicable en la resolución del recurso es irrelevante en orden a la disponibilidad del fuero. Ello no obstante, merece la pena hacer algunas consideraciones críticas sobre el particular, al objeto de poner de manifiesto lo que bajo mi punto de vista constituye un planteamiento jurisprudencial poco atinado. Además, cabe plantearse la hipótesis de que el Tribunal Supremo apele a argumentaciones de corte no constitucional a favor de la limitación del fuero electivo, ante lo cual es menester fijar con claridad el significado que ha de darse a la expresión de Derecho autonómico a estos efectos (66).

Como he anticipado anteriormente, la Sentencia de 6 de octubre de 2000 resuelve una cuestión de competencia negativa entre dos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Comunidades Autónomas diversas para conocer del recurso interpuesto contra una sanción impuesta en aplicación conjunta de Derecho estatal y autonómico. Esta concurrencia de ambas normativas conduce al Tribunal Supremo a considerar que el pleito versa sobre Derecho autonómico y, en consecuencia, a negar la posibilidad de interponer el recurso ante el Juzgado correspondiente al domicilio del interesado en aquellos casos en que el mismo se halle en otra Comunidad Autónoma. La razón de ello es, según nos consta, garantizar el papel de intérpretes supremos del Derecho autonómico que, según el Tribunal Supremo, la CE y la LJCA atribuyen a los correspondientes TSJ a través de los recursos autonómicos de casación.

Formulada en abstracto, la tesis del Alto Tribunal sobre el particular es de una coherencia irreprochable. Sin embargo, esta primera impresión varía si se observa con detenimiento cuáles son las concretas normas con incidencia en el recurso del que trae causa. En concreto, debe hacerse hincapié en el hecho de que la normativa autonómica implicada en el asunto está integrada por disposiciones organizatorias de la Junta de Andalucía (67), mientras que la legislación sustantiva aplicable es exclusivamente de origen estatal (68). Esta circunstancia plantea el interrogante acerca de si la presencia de normas sobre organización de la Administración de la Comunidad Autónoma debería llevar a entender de modo automático que el re-

(66) El Tribunal Supremo puede, obviamente, fundamentar la limitación de la facultad de elección del fuero domiciliar con argumentos o razonamientos ajenos a la Norma Fundamental, en cuyo caso nada podría objetar al respecto el Tribunal Constitucional, pues al mismo corresponde estrictamente el control con arreglo a la Constitución, según dispone el artículo 7 LOTC.

(67) La normas en cuestión forman parte del ordenamiento autonómico andaluz, y son las siguientes: Ley 6/1983, de 21 de julio, de Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía; y los Decretos 132/1996, de 16 de abril, y 316/1998, sobre reestructuración de Consejerías de la Junta de Andalucía.

(68) La normativa estatal implicada en el recurso estaba integrada por la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; por el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria; por el Real Decreto 1468/1988, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de etiquetado, presentación y publicidad de los productos industriales destinados a su venta directa a los consumidores y usuarios; y por el Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo, por el que se aprueba el catálogo de productos, bienes y servicios a determinados efectos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

curso versa sobre Derecho autonómico —con las consabidas limitaciones que ello entraña para el fuero electivo— aunque el Derecho sustantivo sea enteramente estatal (69).

La Sentencia comentada parece optar por una respuesta afirmativa, si bien es cierto que no precisa si la normativa sobre organización de la Junta de Andalucía era, en el caso de autos, determinante del fallo, de manera que no cabe afirmar con rotundidad que la misma contenga una suerte de doctrina general sobre este extremo. En cualquier caso, conviene subrayar que una interpretación en ese sentido sería a mi juicio poco acorde con el papel que según el propio Tribunal Supremo tienen atribuido los TSJ como máxima instancia judicial en materia de Derecho autonómico, y reduciría la disponibilidad del fuero por los recurrentes a niveles sin duda inferiores a los pretendidos por la LJCA.

Nótese al respecto que toda actuación de cualesquiera órganos administrativos autonómicos debe estar siempre respaldada por una serie de normas de autoorganización encargadas de situarlo en la estructura de la Administración en la que se integra, de atribuirle las competencias que le correspondan, etc. Por consiguiente, aceptar que la normativa organizatoria de la Administración autonómica entraña la calificación inmediata de la impugnación como recurso sobre Derecho autonómico equivale a negar toda posibilidad de fiscalización de las Comunidades Autónomas por órganos judiciales ubicados fuera de su territorio. Y ello incluso en los supuestos en que dichas normas de organización administrativa carezcan de significación de cara a la resolución del pleito y la legislación sustantiva sea estatal (70).

(69) Dicho interrogante no se plantea sin embargo en relación con la STS de 26 de septiembre de 2000, también comentada en este trabajo. En efecto, si bien en esta última Sentencia no se especifica cuáles eran las normas estatales y autonómicas aplicables, ha de tenerse en cuenta que el recurso versaba sobre una cuestión de personal relativa a una funcionaria de la Administración autonómica aragonesa, de modo que, en virtud de los artículos 149.1.18.^ª CE y 35.1.3 EAA, cabe presumir que se trataba de un aspecto regulado por la normativa aragonesa en materia de función pública. De no ser así, cuantas consideraciones se hacen en este apartado acerca de la noción de Derecho autonómico esgrimida por la STS de 6 de octubre de 2000 han de estimarse asimismo referidas a la STS de 26 de septiembre de 2000.

(70) La línea de entendimiento expuesta parte de una cierta concepción de los TSJ como órganos judiciales naturales para la fiscalización de las Administraciones autonómicas correspondientes. Ésta es en el fondo, por otra parte, la tesis que sostiene José Luis REQUERO IBÁÑEZ en sus trabajos «Comentarios...», cit., págs. 195 y ss., y «Organización y competencia...», cit., págs. 275 y ss. El citado autor entiende que en los casos en que se recurran actos de una Comunidad Autónoma o una Corporación local, la elección de fuero habrá que entenderla referida siempre al ámbito territorial competencial del TSJ correspondiente a aquella Comunidad Autónoma, aunque en el pleito se aplique Derecho estatal. La razón argüida en apoyo de esta postura es que «lo propio de los Tribunales Superiores de Justicia —luego también de los Juzgados dependientes de los mismos— es constituirse como órganos judiciales naturales de la Administración territorial ubicada en esa Comunidad». Esta interpretación conduce a REQUERO IBÁÑEZ a defender una lectura absolutamente restrictiva del fuero electivo. En tal sentido niega la disponibilidad del fuero incluso entre Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de distintas provincias cuando se enjuicien actos de la Administración local y, en la misma línea, entiende que cuando el recurso tenga por objeto actos de la Administración periférica del Estado, la facultad de elección se

Frente a lo que cabría concluir a la vista de la STS de 6 de octubre de 2000, este planteamiento no guarda relación alguna con la conceptualización de los TSJ como supremos intérpretes del Derecho autonómico, ni con la garantía de la unidad interpretativa de los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas. Estos dos últimos aspectos podrían justificar a lo sumo la imposibilidad de que el pleito sea sustanciado ante los Juzgados y Tribunales de otra Comunidad Autónoma en caso de que la legislación autonómica constituya la auténtica *norma decidendi* de la sentencia. Ahora bien, cuando dicha normativa autonómica no sea la determinante del fallo y, consiguientemente, no esté en juego la interpretación unitaria de la misma, no hay razón alguna por la que deba restringirse la facultad de elección de fuero que el artículo 14.1. *Segunda* LJCA reconoce a los recurrentes, y circunscribirla a los Juzgados y las Salas de lo Contencioso-Administrativo con competencia territorial en la Comunidad Autónoma de que se trate.

Son varios los argumentos que a mi juicio avalan esta concepción del fuero electivo. En primer lugar, la tesis que se deduce de la STS de 6 de octubre de 2000 se muestra difícilmente cohonorable con la articulación legal de los recursos de casación autonómica. No parece, en efecto, lógico que normas autonómicas irrelevantes para la resolución judicial operen a modo de criterio limitativo de la disponibilidad del fuero, con el objeto de garantizar unos recursos cuya interposición puede basarse exclusivamente en la infracción o en la interpretación errónea de disposiciones autonómicas que *hayan sido determinantes del fallo* (arts. 99.2 y 101.2 LJCA). De ser así, se estaría impidiendo que saliesen del ámbito territorial del TSJ correspondiente a la Administración autonómica demandada pleitos cuyas sentencias ni siquiera son susceptibles de un posterior recurso de casación autonómica, sino de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, por ser de índole estatal el Derecho decisivo de su fallo (71).

Limitar la aplicación del fuero electivo al ámbito territorial de competencia de un solo TSJ en los términos en que parece hacerlo el Tribunal Supremo equivale, por otro lado, a afirmar que las restricciones a la disponibilidad del fuero no se establecen con arreglo a la naturaleza estatal o autonómica del Derecho aplicable en la resolución del pleito, sino en virtud de la Administración autora del acto recurrido. Y ello supondría a su

da exclusivamente entre los Juzgados y las Salas de lo Contencioso-Administrativo con sede en la circunscripción de dicho órgano periférico. En la misma línea de entendimiento se han manifestado asimismo Inés HUERTA GARICANO: «La competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», págs. 136-137, y José Manuel BANDRES SÁNCHEZ-CRUZAT: «La revisión del Derecho...», cit., págs. 357-359, ambos incluidos en el vol. col. *Cuestiones sobre la competencia...*, cit.

Obviamente, esta consideración de los TSJ como órganos judiciales naturales para el control de las Administraciones de las Comunidades Autónomas es incompatible con los postulados del ATC 208/2000, de 19 de septiembre.

(71) Que los recursos de casación ante el Tribunal Supremo proceden por infracción de normas estatales cuando las mismas hayan sido determinantes del fallo recurrido es algo que se establece en términos inequívocos en los artículos 86.4, 96.3 y 100.2 LJCA.

vez una alteración del papel que la LJCA otorga a los TSJ en cuanto que órganos jurisdiccionales, los cuales pasarían de ese modo a ser, además de los supremos intérpretes del Derecho autonómico, una suerte de exclusivos órganos de control judicial de las Administraciones autonómicas (72). *Cometido éste que no es desde luego el que se deriva de la configuración y de la regulación de los aludidos TSJ en la LOPJ y en la LJCA, ni de la articulación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo, tal como ha quedado expuesto en el párrafo anterior.*

En sintonía con cuanto acaba de explicarse, parece obvio concluir que la única normativa que en su caso podría justificar la restricción de la facultad de elección de fuero que el artículo 14.1. *Segunda* LJCA reconoce a los interesados es la *norma decidendi* de la sentencia. Es decir, la pretendida limitación del ámbito del fuero electivo a la circunscripción de un solo TSJ tendría sentido exclusivamente en aquellos supuestos en que el Derecho autonómico haya de ser realmente el determinante del fallo. Por el contrario, si dicha normativa es de origen estatal, carecería de razón de ser impedir que el recurso fuese sustanciado por un Juzgado o TSJ sin jurisdicción en el territorio de la Comunidad Autónoma demandada. No en vano, asuntos idénticos habrían de ser de hecho resueltos por órganos judiciales con circunscripción en la demarcación de otras Comunidades Au-

(72) El entendimiento del fuero electivo en la línea postulada por la STS de 6 de octubre de 2000 podría dar lugar, por ello, a un distinto alcance de la facultad de elección de fuero por parte de los recurrentes, en función de que su residencia se halle en una Comunidad Autónoma que ha asumido efectivamente las competencias ejecutivas de la legislación estatal sustantiva en el recurso o, por el contrario, estuviese en una Comunidad Autónoma sin dichas competencias. En el primer caso, y dado que la Administración actuante ha sido la autonómica, la disponibilidad del fuero se limitaría a los Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo de dicha Comunidad, mientras que en el segundo, al ser la propia Administración estatal la autora del acto impugnado y por tanto la demandada, la facultad de opción del interesado alcanzaría a todo el territorio nacional.

Sirva al respecto poner un ejemplo evidente: la imposición de sanciones de tráfico. La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene traspasadas las competencias ejecutivas en materia de tráfico (Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo), lo cual implica que si una persona con domicilio, pongamos por caso, en Santa Cruz de Tenerife es multada por exceso de velocidad en la provincia de Lérida, no va a poder impugnar la multa ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de la provincia de su domicilio, sino exclusivamente en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lérida. Y ello simplemente por el hecho de que existe una normativa catalana que regula la estructura orgánica del Servicio Catalán de Tráfico (Ley 14/1997, de 24 de diciembre, y Decreto 74/1999, de 23 de marzo), a pesar de que la regulación sustantiva en la materia es exclusivamente estatal, de conformidad con el artículo 149.1.21.ª CE (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; y Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación). Pero si, por el contrario, el mismo ciudadano con domicilio en Santa Cruz de Tenerife es sancionado por exceso de velocidad a su paso por la provincia de Huesca, al ser la propia Administración del Estado la que instruirá y resolverá el correspondiente expediente, la posibilidad de opción del Juzgado ante el que interponer el recurso no estará sujeta a límite alguno y, por consiguiente, podrá recurrir, a su conveniencia, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Huesca o ante el de Santa Cruz de Tenerife.

Desde luego estas diferencias de tratamiento no son las más adecuadas desde el punto de vista del principio de igualdad, ni desde la perspectiva del acercamiento de la justicia al justiciable.

tónomas, siempre que la Administración autonómica demandada sea asimismo diversa.

En conclusión, la normativa sobre organización de la Administración autonómica autora del acto recurrido no implica por sí sola que el recurso haya de calificarse automáticamente como recurso sobre Derecho autonómico, con la consabida acotación de la disponibilidad del fuero a la circunscripción del correspondiente TSJ. Y lo mismo puede decirse en relación con otras normativas como, por ejemplo, la reguladora del procedimiento seguido en cada caso. Sólo cuando el recurso verse sobre un aspecto organizativo (competencia del órgano, si el acto recurrido agota o no la vía administrativa y, por tanto, se discute el recurso administrativo previo procedente, etc.) o sobre una cuestión formal o de procedimiento regulada por normas autonómicas, estaría justificado que la libertad de elección de fuero se reduzca al ámbito territorial de competencia de un único TSJ. En cambio, cuando las aludidas regulaciones organizatorias y procedimentales fueran irrelevantes para el fallo, habría de atenderse exclusivamente al Derecho sustantivo y, si éste ha sido emanado por el Estado, considerar el fuero electivo como una facultad incondicionada de los recurrentes.

Para terminar, interesa subrayar que la conclusión apuntada no se ve a mi juicio obstaculizada por el desconocimiento que al inicio del proceso contencioso-administrativo puede existir acerca de cuál va a ser la norma decisiva de la sentencia. Consecuentemente, no cabe sostener que ante la posibilidad futura de que esas normas autonómicas sobre organización o procedimiento tengan incidencia en el fallo, ha de presumirse que el pleito gira en torno a Derecho autonómico y, por tanto, la disponibilidad de fuero opera sólo en el ámbito del TSJ de la Comunidad Autónoma de que se trate. Al respecto, la práctica judicial demuestra que, en buena parte de las ocasiones, la *norma decidendi* queda identificada con suficiente grado de certeza tras la presentación de los escritos de demanda y de contestación, en los que las partes han de consignar los fundamentos de Derecho en que apoyan sus pretensiones. Siendo así, es evidente que ante la concurrencia de una disposición autonómica que se estime determinante de la resolución del recurso, bastaría con que el órgano judicial que esté conociendo del asunto —si no tiene jurisdicción en el territorio de la Administración autonómica demandada— se declarase incompetente y remitiese las actuaciones al Juzgado o Tribunal en cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo autor del acto impugnado, todo ello de conformidad con el artículo 7.3 LJCA.

Este último razonamiento es también aplicable, por último, en aquellas ocasiones en que, con arreglo al principio *iura novit curia*, el Juzgado o Tribunal del domicilio del recurrente que esté conociendo del recurso considere que la sentencia versa sobre una norma autonómica no alegada previamente por las partes, pues el aludido artículo 7.3 LJCA dispone que la declaración de incompetencia podrá efectuarse en cualquier momento anterior a la sentencia (73).

(73) A propósito del principio *iura novit curia*, conviene salir al paso de cualquier posible interpretación que pretenda justificar la restricción de la disponibilidad del fuero a

De cuanto ha quedado expuesto se sigue, en suma, que el recurso debería sustanciarse por el Juzgado o Tribunal elegido por el actor, y sólo en el supuesto de que en algún momento del proceso se apreciase que la norma determinante del fallo es de naturaleza autonómica, y que dicha circunstancia implica la incompetencia del órgano judicial, éste tendría que declararse incompetente.

IV. FINAL

A pesar de no ser ni mucho menos completo, el análisis desarrollado en las páginas precedentes es a mi juicio suficiente para sostener un juicio general negativo acerca de la vigente articulación del fuero electivo. La razón de esta valoración crítica reside fundamentalmente en la disfuncionalidad existente entre los propósitos a los que supuestamente obedece el reconocimiento de la facultad de elección de fuero a favor de los demandantes y las materias a las que dicha posibilidad de opción se vincula o conecta. Es un objetivo plausible que la Ley se preocupe por arbitrar fórmulas que contribuyan a evitar la concentración de recursos en unos pocos órganos jurisdiccionales, por el mero hecho de tener su sede en Madrid o en las capitales de las Comunidades Autónomas. Crea en cambio cierta perplejidad que dicho objetivo pretenda alcanzarse permitiendo que los recurrentes opten por el fuero domiciliar en sólo tres materias cuya capacidad para producir una verdadera congestión de los Juzgados y Salas

los Juzgados y las Salas de lo Contencioso-Administrativo del territorio de un solo TJS, alegando que en relación al Derecho autonómico dicho principio rige exclusivamente para los órganos judiciales con jurisdicción en la Comunidad Autónoma de que se trate. Esta línea hermenéutica podría tal vez apoyarse en la STC 151/1994, de 23 de mayo («BOE» de 25 de junio de 1994, Ponente: Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER), en cuyo Fundamento Jurídico Segundo se señala que

«ha de afirmarse que los diarios oficiales autonómicos satisfacen esta exigencia de publicidad de las normas, sirviendo a idénticos fines, y desplegando, respecto de las normas sujetas a ellos, la máxima eficacia al principio *iura novit curia*, cuando menos, para los órganos judiciales cuya competencia no excede del ámbito territorial de aquéllos».

Acerca de esta Sentencia parcialmente transcrita ha de observarse que se limita a dejar sentado que los órganos judiciales tienen la obligación de aplicar de oficio la normativa de la Comunidad Autónoma en la que se ubiquen, aunque no haya sido alegada por las partes. Ahora bien, pese a lo que una primera lectura podría llevar a pensar, dicha Sentencia no se pronuncia sobre si el aludido principio *iura novit curia* o *da mihi factum, dabo tibi ius*, rige o no en relación a los Juzgados y Tribunales ubicados en otras Comunidades Autónomas. Es ésta una cuestión que queda al margen de las consideraciones del Tribunal Constitucional en la Sentencia citada.

Por otra parte, aun en el supuesto de que el tan repetido principio *iura novit curia* no alcanzase a los ordenamientos jurídicos propios de Comunidades Autónomas diversas de aquella en la que se ubica el Juzgado o Tribunal sentenciador, el fuero electivo no debería entenderse condicionado por ello. En efecto, un correcto entendimiento del principio *iura novit curia* debería llevar en ese caso, en buena técnica jurídica, a imponer a las partes la carga de aportar el Derecho autonómico al litigio, pero no a negarles la facultad de opción entre Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo.

de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ aparece cuando menos incierta. De igual modo, facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia contencioso-administrativa es un propósito digno de encomio, el cual tiene por otra parte un claro engarce con el derecho fundamental a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, reconocido en el artículo 24 CE. Sin embargo, carece de justificación que ese acercamiento se limite de manera exclusiva a las materias de personal, propiedades especiales y sanciones, las cuales no tienen aparentemente ninguna característica o peculiaridad que pueda motivar ese trato diferenciado.

El apuntado desatino en que incurre la regla Segunda del artículo 14.1 LJCA tiene su origen fundamentalmente en el hecho de que su formulación no sea el fruto de un quehacer parlamentario todo lo reposado que cabe desear en cualquier caso, sino el resultado de la asunción mecánica o automática de los planteamientos contenidos acerca de la disponibilidad del fuero en la LJCA-1956. La nueva articulación del fuero alternativo merecía empero una atención más detenida de parte del legislador. Máxime si se tiene en cuenta que esta cuestión puntual y aparentemente secundaria dentro del conjunto de la regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa, afecta de lleno a los intereses de los ciudadanos. En particular a la posición que ocupan en el seno del proceso contencioso-administrativo y a sus posibilidades reales de impugnar la actuación de las Administraciones públicas con incidencia en su esfera jurídica. Mayor grado de reflexión de las Cortes Generales, en definitiva, en el sentido de repensar cuáles son los concretos fines que de verdad se pretende satisfacer con el reconocimiento de la disponibilidad del fuero, así como de configurarlo con un régimen que resulte acorde con esos objetivos y sea realmente eficaz para alcanzarlos.

Junto a las objeciones anteriores al planteamiento teórico general del fuero electivo, ha de hacerse hincapié en que el mismo puede originar algunos inconvenientes de índole práctica, no siempre fáciles de resolver de una manera satisfactoria. Algunos de los problemas en cuestión no son nuevos, sino que se planteaban ya a la luz de la regulación contenida en la LJCA-1956. Merecen ser tenidos en cuenta en este punto, a simple modo de ejemplo, la dificultad interpretativa que envuelve la expresión de propiedades especiales, la delimitación del concepto de domicilio a los efectos de la elección de fuero (74) o, en fin, la posibilidad que abre a la interposi-

(74) Si bien a tenor del artículo 16.1 LRBRL el domicilio habitual de las personas es el que figura en la correspondiente inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes, al cual se atribuye el valor de prueba fehaciente, no ha de olvidarse que el ordenamiento jurídico contempla otros domicilios de las personas no necesariamente coincidentes con ese domicilio habitual. Piénsese por ejemplo en el domicilio fiscal (art. 45 LGT), o en el domicilio a efectos de determinación del fuero procesal de las personas (arts. 50 y ss. LEC). Se plantea por tanto el interrogante acerca de si la posibilidad de elección del fuero domiciliar contemplada en el artículo 14.1. Segunda LJCA se circunscribe al denominado domicilio habitual o, por el contrario, alcanza también a cualesquiera de esos otros domicilios.

En torno a la delimitación de la noción de domicilio habitual y su diferenciación respecto de otros domicilios me permito remitir al trabajo de Juan PEMÁN GAVÍN y Antonio

ción de recursos contra la misma actuación administrativa, pero ante Juzgados o Salas diferentes (75).

Otros interrogantes son en cambio consecuencia inmediata de la vigente regulación del fuero electivo introducida por la LJCA de 1998. Me estoy refiriendo, claro está, a la determinación del concreto alcance de la potestad de optar por el fuero domiciliar en perjuicio del fuero de la sede de órgano administrativo, en aquellos casos en que el Derecho aplicable sea de origen autonómico. Al respecto ha quedado expuesto cómo el Tribunal Supremo ha sentado una lectura restrictiva, en virtud de la cual esa facultad de opción otorgada a los demandantes está limitada a los Juzgados y, en su caso, a las Salas de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Autónoma autora del Derecho en cuestión.

No puede negarse que, desde un punto de vista práctico, el entendimiento del fuero electivo postulado por las Sentencias de 26 de septiembre y de 6 de octubre de 2000 es el que plantea una menor problemática para las Administraciones autonómicas, así como para los órganos judiciales. En cuanto a las Comunidades Autónomas, la doctrina del Tribunal Supremo sobre este particular implica poco menos que el reconocimiento de una suerte de *privilegio de fuero* o de *beneficio de litigar siempre en casa* no establecido a nivel de Derecho positivo. Beneficio cuyo efecto principal es el de evitarles el continuo trajín de los miembros de su cuerpo de letrados o, en su caso, exonerarlas de buscar asistentes legales que defiendan sus intereses ante los órganos judiciales de allende su demarcación política. Respecto de los órganos judiciales, la tesis de las SSTS comentadas facilita notablemente su labor, pues la presencia como demandada en el proceso de una Administración autonómica constituye un dato objetivo y cierto que contribuye a acotar de manera inequívoca los Juzgados entre los cuales puede suscitarse una controversia acerca de la competencia territorial. Y, por otra parte, elimina de modo casi absoluto las dudas sobre la competencia territorial cuando la com-

EZQUERRA HUERVA: «La población municipal: la regulación de la vecindad administrativa y del estatuto del vecino», en el libro colectivo, dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho municipal*, 2.^a edición, en prensa.

(75) Es obvio que las actuaciones administrativas que afecten a una pluralidad de interesados con domicilios en provincias o en Comunidades Autónomas diferentes podrán ser objeto de impugnación por separado en el fuero domiciliar de cada uno de esos interesados. Esta problemática no es por otra parte resuelta satisfactoriamente por el artículo 14.2 LJCA, a cuyo tenor, cuando el acto originario impugnado afecte a una pluralidad de destinatarios y fueran diversos los Juzgados o Tribunales competentes desde un punto de vista territorial, la competencia vendrá atribuida al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano autor del acto originario impugnado. Y es que cabe la posibilidad de que se planteen paralelamente varios recursos ante órganos judiciales diversos (el de la sede del órgano administrativo y los de los domicilios de los diversos interesados) y, dada la ausencia de comunicación entre dichos órganos judiciales acerca de los asuntos que se están sustanciando, se llegue a dictar sentencias —tal vez incluso contradictorias— sin apercibirse de tal circunstancia. En concreto, la acumulación de todos esos recursos contra una misma actuación administrativa y la reconducción de la competencia para resolverlos al fuero de la sede del órgano administrativo queda *de facto* en manos de la propia Administración demandada, pues ella es la única que está en condiciones de conocer la existencia de esa pluralidad de recursos.

petencia objetiva corresponda a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ (76).

La concepción del fuero electivo como una facultad incondicionada de los recurrentes, en los términos planteados por el ATC 208/2000, de 19 de septiembre, puede generar en cambio ciertos inconvenientes. Así por ejemplo, en línea con lo expuesto en el párrafo precedente, los servicios jurídicos de las Comunidades Autónomas se pueden ver en la necesidad de constantes traslados, con los consiguientes gastos por desplazamientos, dietas, etc., que ello implica para la Administración. Los Juzgados y Tribunales tendrán que analizar con mayor profundidad el fondo de los asuntos en un momento procesal —la presentación de los escritos de demanda y contestación— en que la determinación de las normas aplicables y determinantes de la futura sentencia parece en principio una cuestión secundaria. Por último, admitir la total libertad del recurrente para interponer el recurso ante los órganos judiciales correspondientes a su lugar de domicilio puede dificultar la efectividad del principio *iura novit curia* cuando la Administración demandada no fuese aquella en la que el Juzgado o Tribunal tiene su circunscripción.

A mi juicio, los aludidos inconvenientes son sin embargo aspectos de índole menor, sin la trascendencia suficiente para justificar una limitación de la facultad de elección de fuero que la LJCA reconoce a los recurrentes en la cláusula Segunda de su artículo 14.1. Ciertamente, como ha sentado el Tribunal Constitucional, no existe motivo alguno por el que las Administraciones autonómicas puedan ser demandadas exclusivamente ante los Juzgados y las Salas de lo Contencioso-Administrativo con jurisdicción en su territorio. Del mismo modo, facilitar la concreción de la norma autonómica aplicable por el Juez al margen de las alegaciones de las partes es en realidad un problema de buen hacer judicial y, sobre todo, de dotación de los Juzgados y Tribunales, de manera que puedan disponer de las correspondientes colecciones legislativas, cuestión ésta simplificada en la actualidad por los avances informáticos y las numerosas bases de datos existentes en la materia (77).

Con las reflexiones que anteceden pretendo hacer hincapié, en definitiva, en la posibilidad de seguir una interpretación literal del artículo 14.1. *Segunda* LJCA, favorable a la concepción del fuero electivo como una facultad de elección incondicionada de los demandantes, sin que ello entrañe ignorar otros objetivos legales como es la unidad hermenéutica de los Derechos autonómicos, y sin que los problemas logísticos derivados re-

(76) Cuando la competencia objetiva corresponda a las Salas de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, la única posibilidad de que se plantee una cuestión de competencia subsiste en aquellos TSJ que a tenor de la LDPJ tienen más de una Sala de dicho orden jurisdiccional.

(77) Hoy en día es una realidad que los Juzgados y Tribunales españoles disponen por lo común de la correspondiente base de datos de legislación y de jurisprudencia de una conocida empresa dedicada a estos menesteres. Dichas bases de datos, unidas a la debida formación de los miembros de la carrera judicial para su correcto manejo, constituyen sin duda unos instrumentos eficaces en la búsqueda y manejo de cualesquiera normas jurídicas emanadas por las distintas Comunidades Autónomas.

sulten insuperables. Los desajustes o disfuncionalidades jurídicos que esta línea de entendimiento puede acarrear son a mi juicio más aparentes que reales, por lo que considero que las prevenciones del Tribunal Supremo al respecto, pese a ser encomiables en sus objetivos, resultan excesivamente cautelosas y restrictivas en sus planteamientos.

Ello no obstante, con independencia de la línea interpretativa que se siga en relación con la virtualidad del fuero electivo, lo cierto es que la actual regulación del mismo adolece de serias deficiencias. Deficiencias que van desde la determinación de las materias en las que la facultad de elección de órgano judicial tiene cabida, hasta la producción de dudas interpretativas sobre su concreta aplicación en la práctica. Me permito por ello concluir este trabajo con una reflexión final que ha estado latente a lo largo de todos sus epígrafes, a saber: la conveniencia de que el legislador proceda a un replanteamiento general del fuero electivo. Replanteamiento que debería tomar en consideración el propósito que se pretende conseguir con esta disponibilidad del fuero para, a partir de ahí, realizar una coherente delimitación de las materias a las que la misma se vincula y, además, articular un régimen que evite los interrogantes hermenéuticos —de no poca trascendencia, como ha habido ocasión de comprobar— que la regulación vigente suscita. Sirvan las presentes páginas como pequeña contribución para facilitar esa eventual y deseable labor legislativa venidera.

ADDENDA

Aprovecho la corrección de las pruebas de imprenta para dar cuenta de algunos pronunciamientos jurisprudenciales relativos al alcance del fuero electivo y que han sido dictados, o simplemente hechos públicos, con posterioridad a la terminación del presente trabajo y su envío para su publicación en esta REVISTA. Se trata de las SSTS de 16 de noviembre de 2000 (Ar. 8959, Ponente: Enrique CÁNCER LALANNE), de 20 de noviembre de 2000 (Ar. 10599, Ponente: Fernando LEDESMA BARTRET), de 24 de noviembre de 2000 (Ar. 10601, Ponente: Mariano DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ), de 18 de abril de 2001 (Ar. 2680, Ponente: Juan GARCÍA-RAMOS ITURRALDE), de 18 de mayo de 2001 (Ar. 3953, Ponente: Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA) y de 30 de mayo de 2001 (Ar. 4360, Ponente: Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA). A modo de nota común a todas ellas, cabe destacar que en las mismas el Tribunal Supremo no sólo se reafirma en la interpretación limitativa del fuero electivo sostenida en las dos Sentencias comentadas —en virtud de la cual la facultad de elección cuando el pleito verse sobre Derecho autonómico queda reducida a los Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo con sede en la Comunidad Autónoma correspondiente— sino que la refuerza en un doble sentido, todo ello sin referencia alguna al ATC 208/2000, de 19 de septiembre.

Por un lado, y en términos inequívocos, las mencionadas Sentencias sientan la idea de que dicha restricción de la disponibilidad de fuero al ámbito de cada Tribunal Superior de Justicia opera siempre que el acto re-

currido haya sido dictado por un órgano de la Administración autonómica. El argumento dado al respecto reside en la consideración de que en la medida en que el demandado es una Administración autonómica, hay en todo caso «aspectos regulados por la normativa autonómica, señaladamente referentes a la competencia y posiblemente a otras cuestiones procedimentales, que potencialmente pueden ser objeto del pleito, a la vista de la postura que adopten las partes en el acto del juicio» (STS de 18 de abril de 2001). Es decir, si la Administración demandada es la autonómica, el proceso siempre gira en torno a Derecho autonómico y por ende la resolución judicial del mismo no puede salir de los Juzgados y Tribunales con sede en la Comunidad Autónoma. Este planteamiento conduce a la postre a afirmar que los Tribunales Superiores de Justicia son los órganos judiciales naturales para el control de las Administraciones autonómicas, entendimiento que ya ha sido rechazado en páginas anteriores y que resulta claramente contrario a lo sentado por el ATC 208/2000, de 19 de septiembre.

Por otro lado, en las Sentencias antedichas se establece que la limitación de la disponibilidad del fuero al territorio de la Comunidad Autónoma rige asimismo con relación a los pleitos en que la Administración demandada sea una Corporación local y el Derecho aplicable al pleito sean ordenanzas locales. El argumento dado a favor de esta conclusión se encuentra en el artículo 86.4 LJCA, relativo al recurso de casación ante el Tribunal Supremo, precepto del que la citada STS de 20 de noviembre de 2000 deduce «el propósito legislativo de hacer de los Tribunales Superiores de Justicia verdaderos supremos Tribunales no sólo del Derecho autonómico, ..., sino también del Derecho que tiene su origen en la potestad de las entidades locales».