

ASIMETRÍA, POR ENTES ADMINISTRATIVOS, DEL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO QUE DISEÑA LA LEY JURISDICCIONAL DE 1998

Por

FERNANDO NIETO MARTÍN

Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del TSJ de la Comunidad Valenciana

SUMARIO: I. Introducción.—II. Historia de la jurisdicción contencioso-administrativa: lucha contra los privilegios administrativos.—III. Causas determinantes de esta diversidad de trato favorable a la Administración del Estado.—IV. Formación en Derecho público.—V. Importancia de los datos estadísticos.—VI. Actos procedentes de la Administración periférica del Estado. El supuesto singular de los Tribunales económico-administrativos regionales.—VII. Actos procedentes de la Administración central del Estado.—VIII. Recurso de casación.—IX. Conclusiones. Modificaciones normativas que se proponen.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las diversas novedades que la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 julio 1998 introduce en el ordenamiento jurídico español se sitúa la de primigenia constitución de unos órganos judiciales de carácter unipersonal: 1) los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y 2) los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

Las razones subyacentes en el debate jurídico planteado durante el período temporal que media entre la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (que establece la previsión legal de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en el Derecho español, no de los Juzgados Centrales, que son una novedad absoluta de la LJ de 1998) y la efectiva entrada en funcionamiento de los mismos han sido ampliamente explicadas en distintas monografías y artículos doctrinales. También se han relatado, con suficiente precisión, las deficiencias jurídicas que presenta la regulación normativa que contienen los artículos 8, 9 y 10 de la Ley jurisdiccional de 1998 ante la pluralidad y complejidad de los criterios competenciales establecidos por el legislador estatal en función de:

- Entes administrativos.
- Órganos administrativos.

- Materias.
- Cuantías económicas

En lo que no se ha reparado con tanta frecuencia es en la notoria diversidad de trato que esa norma dispensa a la Administración del Estado (en comparación con el que asigna a la Administración de las Comunidades Autónomas) desde el parámetro del órgano jurisdiccional competente para la revisión de legalidad de las actuaciones procedentes de un Poder Público, diversidad que encamina a esa primera Administración, con mucha mayor frecuencia cuantitativa, hacia órganos judiciales de carácter colegiado.

Las previsiones ordinamentales que dan lugar a este diverso régimen jurídico aparecen en los artículos 8.3, segundo párrafo, y 10.1.i) LJ, siendo dos las consecuencias de orden competencial que derivan de los mismos: A) los Juzgados conocen de la totalidad de las actuaciones que tienen su origen en órganos «periféricos» (no centrales) de una Administración autonómica, pero cuando la decisión es dictada por un órgano «periférico» estatal se introducen dos excepciones, una cuantitativa (que el valor del recurso sea superior a 60.100 euros o diez millones de pesetas) y otra material (en los ámbitos del dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales) que deriva la competencia de estos recursos a los TSJ; B) los Juzgados conocen de las decisiones adoptadas por órganos «centrales» de la Comunidad Autónoma en materia de personal (a salvo del acceso a la función pública y de la extinción del vínculo estatutario) y de las sanciones administrativas que impongan en relevantes espacios objetivos como el de actividades molestas, los espectáculos públicos o el consumo, y siempre que la cuantía de la multa no supere la cantidad de 60.100 euros o no incluya una privación de derechos que exceda de seis meses. En cambio, estos órganos jurisdiccionales carecen de competencia alguna sobre las decisiones que proceden de cualquier tipo o categoría de órgano «central» de la Administración del Estado, cualquiera que sea el contorno objetivo en el que se produce la decisión.

Además, resulta que (y con gran habitualidad) el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias planteadas frente a decisiones de esa Administración central del Estado no es el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad donde reside/n quien/es se ve/n afectado/s en la órbita de sus derechos o intereses legítimos por la actuación pública de que se trata, sino que la mayoritaria competencia de revisión jurisdiccional pertenece, en esta sede de decisiones centrales, al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid y a la Audiencia Nacional. Y es que el apartado i) contenido en el artículo 10.1 de la Ley jurisdiccional se limita a posibilitar el cuestionamiento judicial (en el TSJ del domicilio del demandante) de acuerdos de esos órganos centrales, y siempre que su nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado, en tres materias: «personal, propiedades especiales y expropiación forzosa». Cualquier otro espacio jurídico en el que se produzca la decisión de un órgano central de categoría orgánica inferior a la de Ministro o Secretario de Estado se atribuye

al TSJ Comunidad de Madrid (1) y, cuando la decisión proceda de alguno de estos dos órganos administrativos superiores, los competentes son los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo o la Audiencia Nacional.

Este alejamiento del órgano jurisdiccional competente para resolver el conflicto (alejamiento desde la perspectiva del ciudadano solicitante de la heterotutela) agrava o refuerza sus perfiles si a estos datos se añade el hecho de que algunas de las competencias que ejercen los órganos administrativos encuadrados en una organización de estructura jerárquica se desarrollan a través del cauce de la figura administrativa de la delegación. La aplicación de esta figura desvirtúa la asignación competencial «formal» que cabe extraer de la LJ de 1998 porque, de conformidad con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, «las resoluciones administrativas que se adopten por delegación ... se considerarán dictadas por el órgano delegante» (art. 13.4), lo que hace que cualquier decisión materialmente dictada por un órgano periférico se pueda situar extramuros de las funciones jurisdiccionales de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para pasar a ser conocida por el TSJ de la Comunidad Autónoma donde resida el demandante o por el TSJ Comunidad de Madrid.

II. HISTORIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LUCHA CONTRA LOS PRIVILEGIOS ADMINISTRATIVOS

En síntesis, cabe afirmar que uno de los motores evolutivos sustanciales que han contorneado el actual diseño del contencioso-administrativo (como litigio entre partes que se sitúan, en él, en igualdad de derechos y garantías materiales y formales: «... porque mantiene asimismo el carácter de juicio entre partes que el recurso administrativo tiene y su doble finalidad de garantía individual y control del sometimiento de la Administración al derecho», Exposición de Motivos LJ de julio 1998) ha dirigido sus impulsos a erradicar los privilegios administrativos en el seno de la controversia judicial. A este motor se le ha adherido el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva —«... Ante todo, hay que tener en cuenta el impacto producido por la Constitución de 1978 ... Como el resto del ordenamiento, también el régimen legal de la Jurisdicción contencioso-administrativa debe adecuarse por entero a la letra y al espíritu de la Constitución» (Exposición de Motivos)—, que constituye la piedra angular sobre la que rota

(1) La sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2001 considera que esta singular atribución competencial no contraría el derecho fundamental al juez natural, como tampoco el derecho a la tutela judicial efectiva: «... la Constitución no otorga un derecho al juez natural, en el sentido entendido por la Sala, como juez más próximo al justiciable, sino el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley... no deriva límite o impedimento alguno para el control efectivo del acto administrativo... presenta una justificación objetiva, cual es la de atribuir la competencia a un órgano jurisdiccional radicado en el lugar del que procede el acto recurrido».

el entramado de lo contencioso-administrativo y que da las claves para entender cuál debe ser la evolución próxima de esta jurisdicción y cuáles las carencias de que adolece el actual régimen normativo.

Aunque no se le ha dado siempre la importancia práctica que dispone, ha de recordarse que uno de los mayores privilegios posicionales con los que contaban las Administraciones Públicas españolas pasaba por la imposición normativa de plantear la vía judicial (cualquiera que fuese su importe patrimonial o su ámbito material) ante un órgano que, en un mayoritario número de ocasiones, se situaba lejos del lugar de la residencia del solicitante de la heterotutela: Audiencia Territorial o Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma; TSJ Comunidad de Madrid; Audiencia Nacional. En sus inicios, este privilegio tenía una justificación jurídica y material: la jurisdicción contencioso-administrativa era, en el año 1956, una jurisdicción especial a la que estaban adscritos un número muy escaso de Jueces; la cantidad de recursos judiciales de naturaleza pública era también muy reducida.

Con el tiempo, esta limitación numérica de recursos mudó ante la posición central que, con la entrada en vigor de la Constitución española, empezó a tomar el Derecho público; luego, los ciudadanos comenzaron a ser más conscientes de su derecho a cuestionar las decisiones de los Poderes Públicos, que, durante las décadas ochenta y noventa de la centuria pasada, incrementaron de modo muy importante sus recursos económicos, personales y el ámbito y trascendencia de sus acuerdos. En los términos cuantitativos que refleja el *Libro Blanco de la Justicia*, de 37.350 asuntos registrados en los TSJ durante el año 1985 se pasó a 117.253 asuntos en el año 1995.

A pesar de lo prolongado de la situación (años ochenta y noventa), y del conocimiento de los motivos que la estaban causando («... se pueden localizar básicamente en la falta de una primera instancia en la jurisdicción, en el gran incremento del número de recursos, no calificados después de su ingreso, en la insuficiente dotación de magistrados...», págs. 255 y 256 del *Libro Blanco de la Justicia*), el legislador estatal demoró, en exceso, la aprobación de una norma jurídica que diese un nuevo rumbo al contencioso-administrativo español. Se permitió el absoluto estancamiento de esta jurisdicción con dos consecuencias importantes, diversas según la visualización que en ella ofrecen solicitante de la tutela judicial y Administración de la que procede la actuación pública recurrida: falta de eficacia de las decisiones judiciales; reforzamiento de la posición jurídica de los entes administrativos ante la tardanza en el ejercicio de la actividad de contraste de la legalidad jurídica de las decisiones públicas cuestionadas por terceros (de tres a cuatro años, tras una previa fase administrativa) (2).

(2) Y es que, como afirma J. J. TOHARJA en *Opinión Pública y Justicia. La imagen de la Justicia en la Sociedad Española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001: «La sola presencia, en el paisaje de las relaciones jurídico-sociales, de los tribunales de justicia supone un importante factor condicionante para la dinámica de las mismas... La sombra de la Justicia, es decir, su presencia en la trastienda de la vida social como instrumento potencial, siempre disponible» (pág. 19).

III. CAUSAS DETERMINANTES DE ESTA DIVERSIDAD DE TRATO FAVORABLE A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

En mi opinión, no existen razones válidas que justifiquen esa diversidad de régimen jurídico trazada entre la Administración del Estado y el resto de Administraciones autonómicas, específicamente cuando las mismas se colocan al trasluz del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, derecho que constituye, según se ha dicho, la matriz que sustenta el diseño constitucional del contencioso-administrativo y que ha dado lugar a un nuevo «paradigma» (3) que exige arrumbar la totalidad de los privilegios de los que se han valido los Poderes Públicos, privilegios entre los que se encuentra aquel que venía constituido por el par lejantía física de los órganos judiciales encargados de controlar la adecuación a Derecho de esas actuaciones públicas (y de reparar, en su caso, los daños generados a terceros a causa de una actuación administrativa ilegal) y demora temporal en prestar justicia.

Antes de continuar, y de explicitar los motivos que cabe aducir a favor de la regulación normativa actual que contiene la LJ 1998, ha de señalarse el hecho de que la Exposición de Motivos de esta norma omite justificar esa diversidad de trato:

«En la elaboración de esta lista se ha tenido en cuenta la conveniencia de atribuir a estos órganos unipersonales un conjunto de competencias relativamente uniformes y de menor trascendencia económica y social...».

Y sin que pueda afirmarse, sin más, que las competencias que ejerce la Administración del Estado tienen una importancia económica o social superior a la de las CC.AA. o que carecen de suficiente homogeneidad.

Entre estos motivos se sitúan: A) la categoría formal que ostenta el órgano administrativo del que procede la decisión; B) la igualdad de trato de todos los ciudadanos ante el Derecho; C) el principio de seguridad jurídica; D) la falta de formación suficiente en Derecho público de los Jueces españoles.

La eficacia administrativa actúa, en cambio, en un plano temporal anterior al de formulación del litigio.

1. No hay apoyo constitucional ni normativo alguno que impida —desde el parámetro del rango jurídico propio del órgano central del Poder Ejecutivo que emite la decisión que se recurre— la extensión en el control judicial de instancia de los Jueces unipersonales de lo contencioso-

(3) Véase, en este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Contencioso-Administrativo objetivo y Contencioso-Administrativo subjetivo a finales del siglo xx. Una visión histórica y comparatista*, núm. 152 de esta REVISTA: «y nos hace entrar en un nuevo período, período en consonancia con el de primacía de los derechos fundamentales que caracteriza el sistema de Estado de Derecho de nuestro tiempo» (págs. 104 y 105).

administrativo, y ello al relacionarse a dos Poderes del Estado que tienen unas reglas autónomas de configuración. La limitación partiría, entonces (y se trata de una razón de peso), del valor material y jurídico de las decisiones que toman los órganos centrales de la Administración del Estado. Parece evidente que una Administración jerárquica ha de reservar a los órganos centrales aquellas cuestiones cuantitativas o materiales de mayor valor para los intereses públicos y que la revisión de legalidad de los mismos por parte de los Juzgados unipersonales supondría que éstos asumiesen un elenco de ámbitos competenciales que excedería (por hipótesis) del marco prudente que les corresponde. Sin embargo, este argumento tiene importantes dificultades para su traducción práctica al no existir datos estadísticos suficientes acerca de los caracteres económicos, materiales y jurídicos de las decisiones que dictan los órganos centrales de la Administración del Estado y que son impugnados ante lo contencioso-administrativo. La falta (como se verá) de un dibujo estadístico certero de los rasgos propios de la litigiosidad contencioso-administrativa hace que sea muy imprecisa y que tenga trazos muy formalizados cualquier conclusión relativa a la relevancia fáctica y jurídica de las decisiones que mantienen Direcciones Generales, Subsecretarías, Secretarías de Estado y otros órganos centrales de la Administración del Estado y cuya legalidad discuten los ciudadanos/personas jurídicas que quedan afectados por ellas.

De cualquier modo, pueden sentarse estas tres afirmaciones de partida: A) la caracterización «central» del órgano administrativo no constituye un obstáculo insalvable que impida asignar algunas competencias de revisión judicial a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; B) el valor cuantitativo, material y jurídico de las decisiones de esos órganos es, en muchas ocasiones (y a salvo de un conocimiento de campo más explícito), reducido y no incompatible, *per se*, con un control de legalidad seguido por un Juzgado unipersonal; C) este argumento debe ponerse en conjunción con el resto de datos procesales y materiales aplicables en materia de reparto competencial, datos entre los que destaca el de la proximidad de la justicia al ciudadano y la amplitud del sistema de doble instancia.

2. El legislador estatal de 1998 no ha concedido al principio de igualdad de trato de los órganos judiciales (ante posiciones fácticas y jurídicas similares de los recurrentes), como tampoco al principio de seguridad jurídica, el carácter de ejes por los que discurra la falta de sintonía existente en los criterios de distribución competencial por entes administrativos. Y ello es así porque establece la única instancia en cualquier campo donde la cuantía económica sea inferior a 60.100 euros —art. 81.1.a)—; porque impide el acceso al recurso de casación por unificación de doctrina —tanto en Derecho autonómico como en Derecho estatal— cuando no se supere ese listón cuantitativo mínimo de tres millones de pesetas; por último, porque no concede nunca recurso de casación frente a los asuntos resueltos en primera instancia por parte de los Jueces de lo Contencioso-Administrativo, y ello por importante que sea la cantidad económica discutida o trascendente la cuestión jurídica que se haya debatido en el seno del procedimiento judicial.

3. En cuanto a la muy escasa formación de los Jueces españoles en el contorno del Derecho público, se trata de un motivo de gran relieve y que ha estado en la mente del legislador (no en vano durante los años noventa se desarrolló una importante polémica ante la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de estos órganos judiciales unipersonales) como una de las razones que hacía necesario restringir las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: «De todas formas, es evidente que el éxito de la reforma depende más que nada de la pronta y adecuada selección y formación de los titulares de los Juzgados» (Exposición de Motivos, apartado III).

Como esta cuestión tiene una relevancia singular, la misma se desarrolla de modo independiente en el apartado IV de la exposición de este artículo.

IV. FORMACIÓN EN DERECHO PÚBLICO

Es cierto que para alcanzar un adecuado diseño competencial de esta jurisdicción existe hoy un importante obstáculo que afecta a los propios Jueces y Magistrados españoles, y que pasa por la muy deficiente formación en Derecho público de éstos a la vista de que tanto los conocimientos teóricos que se exigen para ingresar en la Carrera Judicial como los prácticos que imparte la Escuela Judicial de Barcelona se sustentan sobre los Derechos civil, penal y procesal.

Es ésta una cuestión de singular valor, como repetitivamente ha mostrado nuestra doctrina científica, y conforma una de las piedras de toque para la mejora del contencioso-administrativo en este decenio (4). Además, tal necesidad de especialización entronca con una de las directrices que aparece en el «Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia», que en el mes de mayo de 2001 han firmado el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español:

«... Se consolidará la idea de carrera superando el exclusivo criterio de antigüedad. Se incorporarán criterios de mérito, formación, especialización, rendimiento y calidad de trabajo, como criterios de promoción» (punto 5.º).

1. El Consejo General del Poder Judicial había incluido ya, dentro de las 107 «Propuestas del CGPJ para la Reforma de la Justicia» (aprobadas por un acuerdo del Pleno de este órgano constitucional de 19 julio 1999), una relativa a la «Especialización de destinos judiciales»:

(4) Ejemplo de esta preocupación es la *Moción del Consejo del Departamento de Derecho Administrativo* de la Universidad Complutense de Madrid de 30 noviembre 1998, núm. 148 de esta REVISTA, págs. 511 y 512: «... reclama imperativa e inexcusablemente en cualquier caso la inaplazable revisión, en profundidad, de los programas y pruebas selectivas para el ingreso en la Carrera Judicial y la incorporación a aquéllos y éstas de la exigencia de una formación básica en Derecho Administrativo de los Jueces de nuevo ingreso, puesto que de ellos han de salir los titulares de los nuevos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo».

«Se exigirá necesariamente la especialización que corresponda para la cobertura de todos los órganos que requieran la misma» (82).

Las medidas concretas que se están desarrollando por el Consejo para mejorar la formación en Derecho público de los Jueces españoles pueden describirse aquí del siguiente modo: A) convocatorias de pruebas selectivas para la provisión, por concurso, de plazas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (cuarto turno), concursos que hacen factible disponer de un conjunto de Magistrados que tienen ya una especialización inicial suficiente en Derecho público contrastada a través de su vía de acceso singular a la carrera judicial; B) formación a distancia (Internet) de los Jueces y Magistrados que traten de optar a la provisión de alguna de las plazas de lo contencioso-administrativo o que han sido ya designados para ellas; C) preferencia en el acceso a estas plazas para quienes han seguido tal actividad formativa a distancia.

2. Estas medidas no bastan para dotar a la jurisdicción contencioso-administrativa del caudal de miembros de la Carrera Judicial que, con formación certera en Derecho público, precisa. Es insuficiente conceder una mínima comprensión de este Derecho a los Jueces «generalistas» que acceden a este espacio material singular y posibilitar la tenencia de Magistrados que tienen ya en su haber un sustrato formativo en Derecho administrativo, sino que a estos datos han de anudarse otros que expresen el cambio de conceptualización, sentido y relevancia cuantitativa que este Derecho presenta en el actual panorama jurídico español.

Como es sabido, el Derecho español se ha sustentado, durante la mayor parte del siglo XX, sobre las ramas civil, penal y procesal, pero este pivote ha ido cediendo espacio, durante el transcurso de las últimas décadas de la centuria, al Derecho administrativo. El cambio de papel (dogmático y cuantitativo, según se ha notado ya) de esta tipología de Derecho ha sido notable durante los años 1980-1990, asentándose sobre la conjunción de una serie de datos entre los que destacan el incremento de las funciones sociales y económicas de las Administraciones Públicas y la primacía jurídica de los derechos fundamentales que reconoce la CE de 1978.

Ese «cambio de papel» del Derecho administrativo y de la posición central que la jurisdicción contencioso-administrativa ocupa a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 no ha modificado, sin embargo, la composición «generalista» de los Jueces españoles (5), edificada sobre los pilares básicos del Derecho civil, penal y procesal, evitándose conceder a aquel Derecho una mayor paridad formativa que garantice: la tenencia de los conocimientos de Derecho administrativo indispensables para ejercitar cualquier función jurisdiccional (rasgos propios de las potestades discrecionales y limitaciones para su enjuiciamiento; tipologías de

(5) Y, así, el actual Programa de Acceso a la Carrera Judicial incluye sólo dieciocho temas de Derecho administrativo.

Administraciones Públicas; Derecho público del medio ambiente y de ordenación del territorio; procedimiento administrativo...) junto con la disponibilidad de conocimientos bastantes para un acceso posterior a alguna plaza de esta jurisdicción.

3. La variación cuantitativa, numérica, de la jurisdicción contencioso-administrativa durante estos últimos años ha tenido un reflejo ínfimo en la proporción de Jueces adscritos a esta jurisdicción hasta la entrada en funcionamiento de la Ley jurisdiccional de 1998. Y, así, durante los años ochenta y noventa del siglo XX se mantuvo casi invariable el número total de Jueces, situándose éste (incluido el Tribunal Supremo) en torno a la cantidad de 280-300 Jueces.

A la discrepancia de esta relación numérica con el índice de controversias que, anualmente, recaían sobre los distintos órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos se le añade el hecho de que durante estas dos décadas se había producido un importante aumento en los miembros de la Carrera Judicial, hasta el extremo de que aproximadamente un 80% de los Jueces y Magistrados en activo accedieron durante esos años a la misma.

Esta tendencia de invariabilidad —según la que la relación de los Jueces de lo Contencioso-Administrativo dentro del total de la Carrera Judicial era, a principios del año 1998, de un 7%— ha sufrido un radical vuelco con la Ley jurisdiccional de 1998 y con la puesta en funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que han supuesto el incremento en un 55% del número de Jueces que se asignan a esta jurisdicción. Se ha pasado de 285 Jueces (212 en las Salas de los TSJ, 40 en la Audiencia Nacional y 33 en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo) a 454 Jueces: 160 en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y 9 en los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

Esta posición de «normalidad» a la que tiende la LJ 1998 al crear una malla inicial de Juzgados unipersonales —por más que ésta no sea parangonable con la existente en las jurisdicciones civil, penal y social, dada su mayoritaria configuración provincial y la limitación de recursos «en instancia» que se les reconocen por dicha norma— debe contribuir a una mejora del lugar que al Derecho público se concede en la formación de los Jueces españoles.

4. La regulación legal que introduce la LJ 1998 contiene importantes incongruencias con las señas formativas que tienen los Jueces «generalistas» españoles, que, como se ha expuesto, conforma uno de los obstáculos que impiden conceder a éstos un amplio abanico competencial en primera o única instancia: «... Ciertamente, la complejidad técnica de muchos de los asuntos y la trascendencia política de otros que habrían de enjuiciarse a tenor de dicha cláusula ha dado origen a una larga controversia, que era necesario resolver para implantar definitivamente los Juzgados» (Exposición de Motivos, apartado III). Dos de las incongruencias más llamativas y que muestran la escasa depuración técnica de los criterios de distribución competencial que recogen los artículos 8 a 10 de esta disposición legal son

los de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y el Derecho administrativo sancionador.

A) En cuanto a la responsabilidad patrimonial, qué duda cabe que una de las cuestiones que con más reiteración y normalidad se plantean ante los Juzgados mixtos de Primera Instancia e Instrucción o ante los Juzgados de Primera Instancia consiste en la aplicabilidad de la figura jurídica de la responsabilidad extracontractual (arts. 1902 y ss. del Código Civil), de la que bebe la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. No hay aquí déficit formativo alguno de los Jueces españoles, sino un conocimiento certero y una experiencia suficiente sobre las bases conceptuales que definen la responsabilidad patrimonial que se les hurta de su conocimiento, cualquiera que sea el ente administrativo al que se impute la causación del daño (del Estado, autonómico o local). Son muy enigmáticas las razones que hacen que cualquier Juez, sin experiencia profesional alguna, enjuicie cualquier reclamación patrimonial, por cuantiosa y relevante que ésta sea (lo que es una tradición consolidada de nuestro Derecho), y que, en cambio, ese mismo Juez sea incapaz de enjuiciar, tras unos años de ejercicio, la menor o más irrelevante de las reclamaciones por daños que los ciudadanos sufran a partir del funcionamiento normal o anormal de cualquier servicio público.

Se omite también el hecho de que: la ampliación de la doble instancia garantiza, en mejor medida, la plausibilidad o las posibilidades de acierto de las decisiones judiciales al tratarse de un marco jurídico que cuenta con un molde de enjuiciamiento fáctico/probatorio; la apreciación de hechos y el desarrollo de una actividad probatoria tiene su sede natural en órganos unipersonales (y con un procedimiento oral) y no en Tribunales colegiados; los temas de responsabilidad patrimonial tienen progresivamente mayor relevancia cuantitativa conforme los ciudadanos van siendo más conscientes de sus derechos (6); por último, la circunstancia de que la decisión se tome por un Ministro no introduce diferenciación conceptual, de sentido, o de dificultad en el entendimiento de la institución jurídica.

Aquí no hay afectación de competencias objetivas cuyo control deba concentrarse en órganos judiciales colegiados situados en la ciudad de Madrid (por su trascendencia económica o jurídica), sino una cuestión de tintes fácticos y de valor único para quien solicita la tutela, que es, precisamente y según la tendencia abrumadora que muestra el contencioso-administrativo de las últimas décadas del siglo xx, quien nucleariza y da proyección social a la jurisdicción muy por encima del control objetivo de legalidad de las actuaciones públicas (7).

(6) J. J. TOHARIA, *op. cit.*: «La idea ahora dominante es que tras todo daño o perjuicio ha de haber forzosamente una culpa y por tanto una obligación de resarcimiento» (pág. 25). Por el momento, el 11% de las controversias planteadas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Comunidad Valenciana en el año 2001 (603 de un total de 5.626, lo que no incluye la Administración del Estado) corresponden a la responsabilidad patrimonial.

(7) Sobre esta cuestión, por todos, J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*, ed. Civitas, Madrid, 1998, págs. 253 y ss.

B) La construcción dogmática independiente del Derecho administrativo sancionador frente al Derecho penal —que siempre ha lastrado a aquél, y que desconoce la diversidad teleológica de ambos: restricción de derechos individuales por la comisión de unos hechos ilícitos de especial relevancia (el primero); protección coercitiva de las normas públicas y garantía del respeto de los intereses generales defendidos por éstas (el segundo)— no impide considerar que las figuras matriciales básicas de las que parte este ámbito singular del Derecho administrativo se sustentan sobre la consideración penal de las mismas: legalidad formal y material; culpabilidad; indefensión; proporcionalidad, sobre las que los Jueces españoles tienen también una formación y una experiencia amplias.

5. Hago cinco propuestas para la mejora en la formación de Derecho público:

A) Incremento cuantitativo de los temas de Derecho público que se exigen para el acceso a la Carrera Judicial por el sistema de oposición, dotando a los Jueces «generalistas» de mayor densidad en los ejes estructurales que constituyen el sustrato de la construcción dogmática del Derecho administrativo, conocimiento indispensable no sólo para facilitar su paso a una jurisdicción que cuenta ya con un relevante peso cuantitativo en el total de controversias judiciales y que tiene un papel central para el aseguramiento de la efectividad del Estado de Derecho, sino también para mejorar su comprensión del Derecho civil, penal y social (8).

B) Inclusión inicial del Derecho público entre las opciones por las que puedan decantarse los Jueces durante su período formativo en la Escuela Judicial, haciendo factible una más profunda formación en el mismo para quienes pretendan encaminarse hacia la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ahora (ver. págs. 85 a 119 de la Memoria del CGPJ año 2000), la enseñanza es genérica para todos los Jueces e incluye una serie de materias (ordinarias, complementarias e instrumentales), de prácticas judiciales, de cursos especiales, de estancias, seminarios y prácticas jurisdiccionales (durante su etapa de Jueces adjuntos) que no recoge diferencia singular alguna y en la que la construcción judicial del Derecho se formula desde su focalización civil y penal (9).

También debería facilitarse la formación práctica en Ayuntamientos, Administraciones autonómicas y estatal durante la Escuela Judicial a quienes optasen por una carrera de Derecho público.

(8) Un ejemplo prototípico es el del Derecho público medioambiental, indispensable para resolver cualquier tipo de conflicto penal o civil en el que haya de hacerse uso de las diversas, complejas y muy prolíficas herramientas ordinamentales establecidas por esta tipología de Derecho que cuenta con una proyección plurisectorial.

Examinado el Programa que regula las Pruebas Selectivas de Acceso a la Carrera Judicial, en él se omite la inclusión de tema alguno relativo al Derecho medioambiental.

(9) En el único supuesto de Derecho público que menciona la Memoria se incluye lo siguiente: «Derecho Constitucional: la enseñanza se basa en un estudio de sentencias representativas de los principales problemas que pueden afectar a un Juez ordinario en relación con los derechos fundamentales, así como las correspondientes líneas jurisprudenciales, que surgen en cada uno de los temas».

C) Potenciar los cursos de formación continuada «a distancia» con una programación singular y con un marco de desarrollo temporal suficiente (por ejemplo, dos años) para los Jueces que sigan la especialización en lo contencioso-administrativo o que pretendan luego dirigir su futuro profesional hacia esta jurisdicción.

D) Incluir durante este período de tiempo una formación «presencial» en los Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo de su Tribunal Superior de Justicia (una vez cada dos meses, por ejemplo), posibilitando un conocimiento inmediato de las cuestiones fácticas y jurídicas más relevantes que se están planteando en el contencioso-administrativo y de las soluciones judiciales que se les conceden. Esta formación debería incluir la designación de un tutor con experiencia acreditada en Derecho público.

E) Estos Jueces tendrían preferencia para el acceso a las plazas de lo contencioso-administrativo (en Juzgados), situándose detrás en el rango de concesión de la misma tras los «especialistas» en Derecho contencioso-administrativo y de quienes se trasladen desde otro Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

V. IMPORTANCIA DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

Uno de los cauces por los que debe discurrir la mejora de la jurisdicción contencioso-administrativa pasa, indudablemente, por la disponibilidad de antecedentes estadísticos mucho más amplios, fiables y certeros que aquellos con los que contamos por ahora (10), antecedentes que establezcan: una precisa diferenciación de materias, con inclusión en ellas de todos los subapartados que tengan sustento objetivo; una relación de entes y órganos de los que proceden las decisiones que se impugnan por los ciudadanos; una relación de cuantías económicas; de asuntos repetitivos.

Estos datos carecen ahora de la exactitud suficiente como para, a su través, concluir cuál es el modo de composición de la litigiosidad contencioso-administrativa que facilite evidencias acerca de: la efectiva «uniformidad» y «menor trascendencia económica y social» (Exposición de Motivos LJ de 1998) de los recursos de los que conocen los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; la «complejidad técnica de muchos de los asuntos y la trascendencia política de otros» (Exposición de Motivos) que, en el sentir del legislador, reclaman el mantenimiento, en manos de órganos judiciales colegiados, de una importante competencia judicial de instancia; las discrepancias que cabe extraer del enunciado jurídico vigente en los artículos 8, 9 y 10 de esta norma ante la compleja y muy casuística distribución por entes, órganos, materias y cuantías; el modo de evolución futura del contencioso-administrativo, evolución que acepta el legislador estatal

(10) En todo caso, se percibe una gran mejora desde la puesta en marcha del CENDOJ (Centro de Documentación Judicial).

al asumir éste el hecho de haber fijado las competencias de los Juzgados en función de la novedosa introducción de estos órganos jurisdiccionales en nuestro ordenamiento y de la falta de formación suficiente de sus titulares en Derecho administrativo: «Nada impide, antes al contrario, que tras un primer período de rodaje la lista de competencias se revise a la vista de esa experiencia...» (Exposición de Motivos, apartado III).

Sin la tenencia de los perfiles propios de la litigiosidad contencioso-administrativa (de dificultad, de reiteración, de trascendencia económica y jurídica, de homogeneidad de materias) se hace muy dificultoso conocer si el legislador estatal de 1998 ha optado por criterios racionales de distribución competencial entre Juzgados-Salas de lo Contencioso-Administrativo. Por ello, es indispensable un inmediato y exhaustivo desarrollo de las aplicaciones informáticas en esta jurisdicción para tener a la mano referencias suficientes sobre: ámbitos materiales en los que se produce la litigiosidad; importancia cuantitativa disgregada de las diferentes materias; el valor económico de las pretensiones ejercitadas por los ciudadanos; los entes administrativos en los que se originan las decisiones recurridas; los órganos administrativos que las dictan, y ello al objeto de asegurar que las afirmaciones vertidas en la Exposición de Motivos sobre la simpleza económica y social y homogeneidad de las cuestiones que se conceden a los Juzgados coinciden con la efectiva situación material existente y facilitan un buen encaje de la nueva pieza jurídica en el engranaje contencioso-administrativo.

1. Difícilmente va a poder decirse que el actual modo de reparto competencial satisface el designio legislativo de dotar a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de un conjunto de competencias «uniformes y de menor trascendencia económica y social» y de reservar a los órganos colegiados los asuntos públicos de «complejidad técnica» y de «trascendencia política» si no se tienen los datos numéricos singulares que muestren el modo en el que, en la práctica, se está produciendo la distribución competencial por materias suficientemente desagregadas, por cuantías, por entes y órganos administrativos, etc. (11).

Estas deficiencias tienen una especial significación en el contencioso-administrativo dada la falta de constancia documental alguna de que el legislador de 1998 haya redactado los enunciados jurídicos que aparecen en los artículos 8 a 12 de la LJ a partir de los perfiles característicos de la litigiosidad existente en esta jurisdicción durante los años inmediatamente anteriores a la preparación administrativa de la norma y de su debate par-

(11) Son varios los ejemplos que pueden tomarse de esta falta de precisión estadística: «sanciones administrativas»; «urbanismo»; «personal» u «otros», dentro del ámbito de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (pág. 406 de la Memoria). En cada uno de estos espacios pueden situarse una pluralidad de cuestiones de naturaleza jurídica, relevancia económica y caracterización sectorial muy diversa, como sucede dentro del capítulo genérico de las «sanciones administrativas» al conocer los Juzgados de la totalidad del Derecho administrativo sancionador de los entes locales, de gran parte del procedente de las Administraciones autonómicas y del que emite la Administración periférica del Estado, siempre que la cuantía patrimonial del litigio sea inferior a diez millones de pesetas.

lamentario (recuérdese que la misma se demoró desde un inicial Anteproyecto de Ley del año 1994). Y es que, como es absolutamente habitual en el Derecho español, ese legislador explica, con cierta exhaustividad, las causas que fundan las novedades que introduce en el ordenamiento jurídico y justifica las opciones regulativas que contiene el texto legal, pero evita los datos materiales que, en concreto, justifican el porqué del modo en el que se ha dotado de competencias a unos nuevos órganos jurisdiccionales, y el porqué de la compleja opción normativa a la que se ha tendido.

Esta exhibición de datos no ha de incluirse en una Exposición de Motivos (es obvio) pero sí en los documentos de preparación de la norma. No basta con efectuar un estudio teórico del papel y sentido que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa en nuestro Estado social y democrático de Derecho; del ámbito y extensión de esta jurisdicción; de la ampliación del objeto del recurso (inactividad administrativa); de las medidas de agilización del procedimiento ordinario; de la extensión a terceros de los efectos de la sentencia en vía de ejecución; de la regulación de las medidas cautelares, entre otros muchos ámbitos constitucionales, procedimentales y administrativos de elección, sino que a ellos debió añadirse la caracterización singular, detallada, de los conflictos jurídicos existentes sobre los que iba a incidir la nueva regulación legal.

2. La Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del CGPJ y de los Juzgados y Tribunales relativa al año 2000 contiene (capítulo IV del Anexo, págs. 405 y ss.) cuatro gráficos que reflejan la «composición de la litigiosidad contencioso-administrativa» de los Juzgados, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo.

Los apartados en los que se incluyen los recursos que, en ese año, ingresaron en cada uno de estos órganos jurisdiccionales son los siguientes: A) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: autorizaciones entradas en domicilio; Derecho tributario; personal; sanciones administrativas; urbanismo; otras. B) Tribunales Superiores de Justicia: personal; infracciones y sanciones, incluido tráfico; régimen jurídico local; tributos locales; otros tributos; urbanismo; expropiación forzosa; otros. C) Audiencia Nacional: extranjería, personal militar, personal restante; tributos; defensa competencia; otros. D) Tribunal Supremo: recurso de casación ordinario; recurso en única instancia; recurso de queja; otros.

En cuanto a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, no se dibuja gráfico alguno en el que aparezca la composición material de la litigiosidad de estos órganos, pero se afirma que «... más del 50% de los asuntos ingresados en estos órganos se refieren a temas de personal».

Por lo que hace a los datos cuantitativos, éstos son de 73.000 asuntos para los Juzgados; 71.956 para los Tribunales Superiores de Justicia; 4.500 para los Juzgados Centrales; 11.400 para la Audiencia Nacional, y 12.700 para el Tribunal Supremo.

3. No basta con un diseño gráfico y cuantitativo de la composición de la litigiosidad contencioso-administrativa que incluya los procesos en

apartados tan genéricos como el de «sanciones administrativas», «Derecho tributario» o «personal», y que ubique un importante número de recursos en el apartado intangible de «otros»: 25% en el caso de los Juzgados, 27% en el de los TSJ, y 47% para la Audiencia Nacional.

La introducción efectiva en nuestro ordenamiento jurídico de una pieza judicial totalmente novedosa y sin tradición legislativa alguna reclamaba considerar el modo en que la misma iba a actuar en el engranaje formal ya existente; el número aproximado de conflictos que asumirían estos Juzgados junto con aquellos que mantienen las Salas de los Tribunales Superiores; las materias que corresponden a cada uno de estos órganos judiciales; la efectiva homogeneidad y simpleza de cuestiones trasvasadas a los Juzgados; la variación del órgano judicial competente a causa de la asunción de competencias públicas por delegación; el anormal papel competencial que mantiene la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Comunidad de Madrid.

No cabe minimizar la importancia cuantitativa (conocida por el legislador de 1998) del criterio de imputación procesal del acto al órgano delegante. En función del mismo, son muy abundantes —en la vida diaria de nuestra jurisdicción— los recursos contencioso-administrativos que, en principio, parece que van a ser tramitados y resueltos por los Juzgados o por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del domicilio del actor pero que, en realidad, corresponden al TSJ de la Comunidad Autónoma de su domicilio o al TSJ Comunidad de Madrid o Audiencia Nacional.

VI. ACTOS PROCEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO. EL SUPUESTO SINGULAR DE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS REGIONALES

El enunciado jurídico que contiene la norma (art. 8, apartado tercero) que da lugar a una diferenciación de trato competencial entre Administración periférica del Estado y Administración periférica de las Comunidades Autónomas es éste: «Se exceptúan los actos de cuantía superior a 10 millones de pesetas»; «... o cuando se dicten en ejercicio de sus competencias sobre el dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales». A estas dos excepciones, cuantitativa y por materias —que impide visualizar, de modo simple, los órganos judiciales competentes en el supuesto de que el acto administrativo proceda de un órgano administrativo de carácter periférico—, se le añade una tercera introducida vía interpretación jurisdiccional: la de los asuntos de cuantía indeterminada, por entender el Tribunal Supremo (STS, entre otras, de 20.10.2000, RJ 9813) (12) que éstos son asimilables a los de «cuantía superior a 10 millones de pesetas».

(12) Dice así esta sentencia: «... Pues bien, llegados a este punto, la Sala entiende que los actos emanados de la Administración periférica del Estado de cuantía indeterminada, como indudablemente son los de autos (denegación de permiso de trabajo por carencia de

1. El ámbito sectorial de más relevancia cuantitativa que se traslada a la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia es el Derecho de extranjería, incumbiendo a estos órganos jurisdiccionales el conocimiento de los conflictos que se sustancian sobre solicitudes de residencia y trabajo, reagrupación familiar, sanciones de expulsión, etc. En este supuesto —como en algún otro de los que quedan afectados por la cláusula competencial vigente en el art. 8, apartado 3.º, de la Ley jurisdiccional de 1998— existe una reducción de las garantías de acierto judicial que concede un sistema de doble instancia al impedirse la aplicación del régimen jurídico ordinario de apelabilidad propio de los asuntos de cuantía indeterminada o de cuantía económica superior a tres millones de pesetas —art. 81.1.a) LJ—. En cambio, se accede a la casación cuando: A) los procesos de Derecho de extranjería tienen una importante sustancia fáctica; B) existe una notoria homogeneidad y repetición de asuntos en esta materia; C) no hay certeza de un pronunciamiento de fondo sobre la petición casacional al afirmar el artículo 93.2.e) LJ que la Sala del Tribunal Supremo «dictará auto de inadmisión ... En los asuntos de cuantía indeterminada ... si el recurso estuviese fundado en el motivo del artículo 88.1.d) y se apreciase que el asunto carece de interés casacional» (13).

2. Por lo que se refiere a «dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales», falta también aquí una coherencia sistemática precisa entre estos ámbitos materiales y las cuestiones sectoriales que, por su mayor complejidad jurídica o por su mayor relevancia social, deben situarse extramuros de los lindes de conocimiento de los Jueces unipersonales y sin que el simple encaje de un proceso en estos contornos determine una dificultad intrínseca de resolución del conflicto por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo o imponga a éste el conocimiento de una heterogeneidad de cuestiones que escapen a la formación inicial de los titulares de estos órganos judiciales.

Los supuestos cuantitativos más relevantes son los de expropiación forzosa y sanciones en materia de aguas. En lo que hace a la expropiación forzosa, resulta que el legislador estatal ha concedido a estos órganos jurisdiccionales importantes competencias en el marco genérico al que pertenece esta forma de adquisición de bienes: la ordenación del territorio. Y, así, les reconoce la revisión de legalidad de las «licencias de edificación y uso del suelo y del subsuelo, siempre que su presupuesto no exceda de 250 millones de pesetas». Por lo que respecta a las sanciones en materia de aguas y otras propiedades especiales, los Juzgados tienen importantes competencias sobre el medio ambiente —al que pertenecen algunas de las figuras punitivas sectoriales por cuyo cauce se efectúa una atribución de

exención de visado), deben recibir el mismo tratamiento competencial que el establecido para los de cuantía superior a 10 millones de pesetas».

(13) La atribución de la competencia a las Salas de los TSJ resulta también incongruente con el uso habitual que, dentro del espacio sectorial de la extranjería, se hace de las medidas provisionalísimas previstas en el artículo 135 LJ.

responsabilidad a terceros en dominio público y «propiedades especiales»: «Sanciones administrativas, cualquiera que sea su naturaleza, cuantía y materia» —art. 8.1.e), relativo a los entes locales—; «Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas» —art. 8.2.b).3, relativo a la Administración de las Comunidades Autónomas—.

No hay, por tanto, equivalencia axiológica suficiente entre las exclusiones nominativas que refleja el artículo 8.3, segundo párrafo, de la Ley jurisdiccional de 1998 y la escritura competencial que esta norma delinea en relación con otros entes públicos como las Administraciones locales y autonómicas.

3. Las Administraciones autonómicas «periféricas» dictan resoluciones impugnables en sede contencioso-administrativa en una pluralidad de marcos sectoriales muy superior a la Administración del Estado como, de modo ejemplificativo, en materia de sanidad, turismo, farmacias, educación, medio ambiente, consumo, ordenación del territorio.

Esta pluralidad y heterogeneidad de ámbitos sectoriales y el hecho de que gran parte de las decisiones se adoptan por órganos de configuración jerárquica «periférica» no impiden a la LJ de 1998 conceder la íntegra competencia de revisión jurídica a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Es decir, se prescinde (otra vez) del criterio tendencial explícito que constata la Exposición de Motivos —«... un conjunto de competencias relativamente uniformes y de menor trascendencia económica y social»— al estimar competentes a los Juzgados sobre un espacio jurídico (la denominada, de modo arcaico, «acción administrativa») que, si por algo se caracteriza, es por la falta de uniformidad de las materias incluidas en el mismo.

Tampoco el criterio de cuantía económica del proceso —litigios de más de diez millones de pesetas— es asumible al haberse debido aplicar éste (en su caso), con idénticos rasgos, para la Administración de las Comunidades Autónomas.

4. En cuanto a las decisiones procedentes de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales, es cierto que esta cuestión trasvasa los límites intencionales propios de este artículo al tener el mismo por objeto exhibir la preferencia de trato competencial que la LJ de 1998 reconoce a la Administración del Estado frente a otras Administraciones Públicas, junto con el empeoramiento en la situación de derechos del solicitante de la tutela cuando el órgano administrativo del que surge la decisión que recurre está encuadrado en la Administración del Estado. Sin embargo, como las decisiones de estos Tribunales también tienen una configuración «periférica», resulta que en el supuesto de optarse por una supresión de las excepciones nominativas vigentes en el artículo 8.3 quedarían como únicos órganos periféricos ajenos a la revisión de legalidad de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo sub. artículo 10.1.d) LJ: «Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía administrativa». Si a este dato se anuda

el hecho de la gran relevancia cuantitativa de los recursos judiciales cuyo objeto consiste en revisar decisiones de los TEAR (sobre un 30% de los que ingresan actualmente en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ), es ineludible hacer alguna referencia a ellos.

La materia del Derecho tributario tiene unos caracteres muy singulares dentro del Derecho público. Esta circunstancia, unida al índice cuantitativo de recursos planteados en esta sede, ha conducido a la creación y existencia de jurisdicciones especializadas en países de nuestro entorno jurídico (Alemania e Italia, por ejemplo). La LJ 1998 opta por separar —lo que, en principio, no parece mal criterio— entre fiscalidad local y fiscalidad estatal y autonómica, concediendo la primera a los Juzgados y la segunda a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia. Esta disyuntiva competencial tiene una justificación objetiva que no discuto: los tributos locales son de una complejidad jurídica inferior a las figuras tributarias estatales y a algunos de los tributos que gestionan las Comunidades Autónomas como, por ejemplo, los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre el Valor Añadido. Pero, aun así, tampoco hay razones sustanciales que impidan pasar la competencia a los Juzgados porque algunas de las figuras tributarias que se revisan por el TEAR no presentan mayores dificultades técnicas o jurídicas, como es el caso del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (el mayoritario en número de litigios: 372 asuntos/año 2001), las tasas (del juego, de basuras, de aguas, de asistencia sanitaria), los cánones y contribuciones especiales, entre otras figuras impositivas (14).

5. La ampliación del número de Jueces de lo Contencioso-Administrativo va a *permitir una mayor especialización* de éstos en los diversos campos del Derecho administrativo o en los diversos apartados cuantitativos de relevancia en sede judicial: Derecho tributario; ordenación del territorio; medio ambiente; personal; extranjería..., existiendo ya algunos acuerdos de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia aprobando propuestas de especialización formuladas por las Juntas de Jueces (art. 17.2 LJ). El mayor número de Jueces de lo Contencioso-Administrativo reclamado por ese incremento en los procesos de instancia que se les asignarían va a permitir, en mejor medida y en más ocasiones, la parcelación del contenido integral de Derecho administrativo en distintas ramas o apartados (15), lo que, a su vez, puede facilitar la concesión de la

(14) Algunos conceptos desagregados son los siguientes: IVA; IRPF; Impuesto de Sociedades; Impuesto de Sucesiones; Impuesto de Donaciones; Impuesto de actos jurídicos documentados; impuestos especiales; tasa de juego; tasa de basura; tasa de asistencia sanitaria; tarifa aguas de riego; canon de saneamiento; canon de regulación; contribuciones especiales; falta de devolución de gastos de aval; procedimiento recaudatorio; presupuestos.

(15) Esta parcelación debería contar con una coherencia objetiva, de modo que se asignase a cada uno de los diversos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo un núcleo homogéneo de materias a partir de los grandes bloques numéricos (personal; tributario; ordenación del territorio...) que conforman este Derecho jurisdiccional. En la ciudad de Valencia la distribución competencial entre los ocho Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se ha producido de este modo: Extranjería y ordenación del territorio (2 Juzgados); Tributario (2 Juzgados); Administración laboral (2 Juzgados); Función pública (2 Juzgados); el resto de materias, a reparto entre todos ellos.

totalidad del Derecho tributario procedente de los Tribunales Económico-Administrativos a esos órganos judiciales.

6. Con la variación competencial que se propugna —consistente en que todos los asuntos que tengan su origen en órganos periféricos de la Administración del Estado, incluido el TEAR, pasen a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo—, sobre un 70% de los litigios que ahora corresponden al ámbito de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia pasarían a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, produciéndose una nítida decantación cuantitativa a favor de estos últimos por disponer de un (aproximadamente) 80% de las controversias de instancia frente al 55% actual: «Durante el año 2000 ingresaron unos 73.000 asuntos en estos Juzgados ... 71.956 asuntos en los Tribunales Superiores de Justicia ... De ellos el 89% son asuntos en única (primera) instancia» (Memoria CGPJ, año 2000).

Las modificaciones numéricas básicas son las relativas al Derecho tributario, Derecho de extranjería y expropiación forzosa.

VII. ACTOS PROCEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

La norma es continuista en lo que respecta a la competencia jurisdiccional del TSJ Madrid y Audiencia Nacional, cuando debió ser el momento de: A) reducir la carga numérica de estos Tribunales, evitando mantener una irregular asunción de competencias por parte de un Tribunal autonómico que, *de facto*, se convierte en Tribunal competente para la revisión de legalidad de todo el Derecho estatal emitido por órganos centrales de categoría inferior a Secretario de Estado (si no se trata de personal, propiedades especiales o expropiación forzosa); B) excluir la creación de nuevos órganos jurisdiccionales que cuentan con la única caracterización normativa de rebajar el índice de recursos que, durante la vigencia de la Ley jurisdiccional de 1956, eran conocidos por la Audiencia Nacional:

«... Se regulan también las competencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, con jurisdicción en toda España, para contribuir a paliar la sobrecarga de trabajo de órganos jurisdiccionales actualmente muy saturados» (Exposición de Motivos, apartado III).

Estimar que la caracterización «central» del órgano de la Administración del Estado que emite la decisión pública impide asignar competencia alguna a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y sólo una competencia muy limitada a las Salas de lo Contencioso-Administrativo es un criterio normativo que, sin tener un sustento preciso acerca de la dificultad, trascendencia jurídica, espacios objetivos y valor económico de las decisiones públicas que se discuten por los ciudadanos/personas jurídicas, queda

anclado únicamente sobre el criterio competencial del lugar donde radica el órgano administrativo que emite la actuación pública recurrida (y sin consideración de otros datos como el de la mejora del derecho a la tutela judicial efectiva, derecho que sólo debería quedar afectado en su plano de «cercanía» al ciudadano en el supuesto de existir razones certeras determinantes del mantenimiento de ese criterio territorial).

1. *La competencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se origina sobre la base de la «incompetencia» del resto de los órganos jurisdiccionales que aparecen en la Ley de 1998, y sin que exista una concesión normativa específica a este concreto Tribunal Superior de Justicia. Es decir, sólo al visualizar las competencias de TSJ autonómicos, Audiencia Nacional y Juzgados Centrales se constata la tenencia de un amplio abanico de decisiones administrativas que carecen de normativa singular de imputación competencial, al reproducir el legislador de 1998 la distribución «fáctica» ya introducida por la Ley de 1956: «De los recursos que se deduzcan en relación con las disposiciones generales y los actos de los Ministros y de los Secretarios de Estado» (Audiencia Nacional y, en términos similares, Juzgados Centrales); «Los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa» (Tribunales Superiores de Justicia).*

Se asigna, ello así, a un concreto TSJ una importante competencia jurisdiccional de modo implícito, omitiéndose cualquier tipo de justificación causal de la misma (cfr. Exposición de Motivos de la norma) que muestre las razones que han impuesto continuar dotando a este Tribunal autonómico de un relevante conjunto de competencias en materia de decisiones centrales de la Administración del Estado.

Está resuelta ya —STC de 7 junio 2001— la asunción de este tipo de competencias por un Tribunal autonómico y el propio contraste de la misma con el derecho a la tutela judicial efectiva. Pero su adecuación constitucional no impide comprobar que la regulación legal por la que se ha decantado adolece de importantes deficiencias procedimentales y materiales como son las de: A) dar competencias al TSJ Comunidad de Madrid más allá de lo que constituye el diseño estándar de la competencia de estos órganos jurisdiccionales y del propio papel constitucional de los mismos; B) falta de claridad de la norma procesal; C) no existir razón sustancial alguna que impida remitir el conocimiento de las controversias que pasan al TSJ Madrid a un órgano jurisdiccional más cercano al solicitante de la tutela (TSJ de su Comunidad Autónoma); D) el daño generado a una de las facetas del derecho de tutela judicial efectiva: proximidad de la justicia al ciudadano, y el desequilibrio en la situación procesal de una de las partes; E) no disponerse de los datos objetivos que han hecho que unas materias sí puedan ser revisadas en la sede del domicilio del recurrente y que otras, en cambio, impongan un control de legalidad centralizado en la ciudad de Madrid (a falta de una diferenciación conceptual o de una dis-

tinición de trascendencia jurídica suficiente entre el grupo «personal, propiedades especiales y expropiación forzosa» y el resto de campos funcionales); F) la abundancia cuantitativa de decisiones administrativas que emiten órganos centrales de la Administración del Estado en materias cuya competencia de revisión judicial recae sobre el TSJ Madrid; G) por último, debe anotarse el hecho de que se derivan a este Tribunal cualesquiera cuestiones mantenidas por órganos periféricos de la Administración del Estado en ámbitos distintos a personal, propiedades especiales y expropiación forzosa, siempre que la competencia se haya ejercitado «por delegación» de un órgano central.

2. Mientras que a la ampliación de competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se le pueden colocar obstáculos de importancia —se trata de una novedad legislativa que reclama moderación en la asignación competencial y homogeneidad en las cuestiones que les corresponden; existe acuerdo en la falta de formación suficiente en Derecho público de sus titulares; se les ha de dar un conjunto cuantitativo de competencias acorde con el número de órganos que se van a crear y con los medios presupuestarios existentes; la propia composición numérica de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ— y, quizás, haya que esperar un cierto período temporal y que se consolide la «especialización» en Derecho administrativo para una asunción mayoritaria de competencias en primera instancia por parte de estos órganos judiciales unipersonales, la revisión de legalidad de todas las actuaciones centrales de la Administración del Estado por parte de los TSJ de la Comunidad Autónoma donde resida el solicitante de la tutela judicial carece de impedimento alguno. Aquí existen unos órganos jurisdiccionales consolidados, con experiencia probada en Derecho público, con especialización por materias en la mayoría de los Tribunales y a quienes se ha debido reconocer una competencia íntegra para la revisión de legalidad de todas las actuaciones emitidas por órganos centrales de la Administración del Estado de categoría inferior a la de Secretario de Estado.

El beneficio para el solicitante de la tutela judicial es muy llamativo: no va a tener que acudir necesariamente a la ciudad de Madrid, sino que podrá articular sus pretensiones de invalidez jurídica y de reconocimiento de derechos individualizados en su propia Comunidad, cualquiera que sea la materia o el ámbito en que se produzca la decisión central.

Aquí, en realidad, no hay una variación sustancial de órgano judicial competente (al mantenerse siempre la resolución de estos procesos en un Tribunal Superior de Justicia), sino una simple variación en el criterio competencial aplicable, sustituyendo el mayoritario previsto en la LJ 1998 del lugar donde se produce el acto administrativo (Madrid, con las excepciones vistas de personal, expropiación forzosa y propiedades especiales) por el del domicilio del solicitante de la tutela. La categoría y los rasgos definidores del órgano jurisdiccional competente son idénticos.

No percibo daño alguno a los intereses jurídicos o patrimoniales de la Administración del Estado por el hecho de que sus actuaciones centrales

sean enjuiciadas en muy diversas sedes locales, quedando garantizado el principio de seguridad jurídica con el establecimiento de un recurso de casación por unificación de doctrina que, con amplitud, asegure a todos los ciudadanos un idéntico trato jurídico.

De cualquier modo, debería conocerse la relevancia cuantitativa de los recursos procedentes de la Administración del Estado que el TSJ Comunidad de Madrid enjuicia con singularidad frente al resto de Tribunales Superiores de Justicia, visualización que ha de incluir también los rasgos propios de esta litigiosidad: sectoriales, cuantitativos, de dificultad técnica, repetición sustancial, etc.

3. El legislador estatal no ha actuado con la intención de reducir los conflictos cuya sede litigiosa se sitúa ante la Audiencia Nacional, sino que mantiene la caracterización competencial que este órgano judicial tenía durante la vigencia de la LJ 1956 y le adiciona unos nuevos órganos jurisdiccionales de instancia contruidos sobre el único basamento de reducir la carga cuantitativa que venía asumiendo este órgano colegiado.

Esta reducción debió practicarse a través de una variación conceptual en la imputación jurídica de la figura de la delegación administrativa al asumir este órgano jurisdiccional un importante número de conflictos por la imputación administrativa de los actos al órgano titular de la competencia. Si se hubiese querido fijar una competencia judicial tendente a facilitar la cercanía de la justicia al solicitante de la tutela y más congruente con la efectiva (y no formal) relevancia económica y trascendencia jurídica de las decisiones públicas centrales de la Administración del Estado, hubiera parecido necesario variar la conceptualización judicial de los actos que se dictan por delegación (entre los que se encuentra, por ejemplo, el ejercicio del derecho de los ciudadanos a resarcirse de los perjuicios que les ocasiona el funcionamiento normal o anormal de la Administración del Estado en cualquier sede física o por cualquier causa).

El criterio de imputación del acto al órgano delegante (art. 13 Ley 30/1992) permite alejar la justicia del ciudadano sobre la base de la titularidad de las competencias en estratos centrales superiores.

4. Por último, me parece que tampoco existe inconveniente legal alguno para que dos materias (se podrían ofrecer otras, pero éstas son ejemplificativas) que dictan órganos centrales de la Administración del Estado de categoría inferior a Secretario de Estado pasen a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: A) la *Propiedad Industrial*, y ello al tener los Jueces civiles españoles experiencia bastante (de Derecho privado) y al tratarse de un objeto que tiene una caracterización mayoritariamente fáctica, por lo que la plausibilidad del resultado judicial mejoraría con el establecimiento de un sistema de doble instancia frente al actual de competencia en instancia de los TSJ y recurso de casación ante el Tribunal Supremo; B) las materias de *personal* distintas al acceso a la función pública, y ello al guardar éstas una importante congruencia objetiva (cfr., de nuevo, Exposición de Motivos LJ: «... competencias relativamente uniformes y de menor

trascendencia económica y social») con uno de los lindes competenciales más relevantes y extensos de los que se han trasvasado a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: el Derecho de personal, con la excepción del acceso a la relación estatutaria y ruptura de la misma (16).

VIII. RECURSO DE CASACIÓN

Es indiscutible que entre la configuración de la primera instancia y el recurso de casación media un importante vínculo, quedando condicionado este recurso nomofiláctico no sólo por los caracteres propios de las controversias que se pretenden residenciar ante ese Alto Tribunal (por cuantías y materias), sino también por el diseño competencial que se haya efectuado en lo que respecta a la primera instancia del contencioso-administrativo. Y, con esta perspectiva, el legislador de 1998 establece una nítida separación entre los asuntos resueltos por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y aquellos cuya sede litigiosa inicial se ha seguido ante un Tribunal Superior de Justicia. En el primer caso —y según se ha observado ya— no existe posibilidad alguna de trasvasar el conflicto al Tribunal Supremo (17), sino que la vía judicial se agota en la Comunidad Autónoma. En el segundo supuesto, en cambio, se abre la casación a las decisiones adoptadas en única instancia por los TSJ en materias de cuantía indeterminada; cuando ésta supere los 25 millones de pesetas; en el ámbito del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales y en cuestiones atinentes al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera (art. 86.2 LJ).

Es decir, el legislador estatal ha optado por deslindar, de forma taxativa, entre la primera instancia de los Juzgados y la primera instancia de los Tribunales Superiores de Justicia, impidiendo el acceso a la casación desde aquéllos (18).

(16) No resulta coherente que, por ejemplo, para la discusión del pago de un trienio de 50 euros que reclama un policía nacional sea competente el TSJ de la Comunidad Autónoma donde éste reside, mientras que ese mismo trienio de un policía local lo conozca el Juzgado que corresponda a su domicilio. Se están concediendo a órganos colegiados y que se sitúan en el vértice jurídico de cada Comunidad Autónoma competencias objetivas para asuntos de escasa «trascendencia económica y social», no siendo baladí el número de recursos que, sobre cuestiones similares a la expuesta, se asignan a los Tribunales Superiores de Justicia en este ámbito sectorial. Examinadas las cifras del TSJ Comunidad Valenciana, éstas incluyen la cantidad de 848 asuntos de personal en el año 2001 (un 17% del total de litigios, en instancia, que ingresaron en este Tribunal: 5.626 recursos). De este número, aproximadamente el 14% es acceso a la función pública y el resto se trata de cuestiones relativas a derechos económicos y retribuciones, situaciones administrativas, plantillas, clases pasivas... de la Administración del Estado.

(17) Con la excepción del recurso de casación de interés de ley, que sólo puede ejercitarse por las Administraciones Públicas en el supuesto de que estimen «gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada» (art. 100.1 LJ).

(18) Esta opción normativa presenta flancos muy endeblés pero, siendo aquella que ha elegido el legislador estatal, ha de tomarse como punto de partida para el análisis de la vinculación existente entre la primera instancia y el recurso de casación.

1. Si se quiere mejorar el nivel de certeza jurídica de las decisiones judiciales es necesario ampliar la doble instancia e incrementar las competencias de los Jueces de lo Contencioso-Administrativo sobre la base del acceso económico limitado del recurso de casación; de la falta de revisión de cuestiones fácticas; del hecho que en un importante número de ocasiones (sobre el 50% de los recursos, según las estadísticas del CGPJ: «... Sigue siendo llamativo que las sentencias representen sólo el 43% de los asuntos resueltos, siendo los demás autos, en gran medida, de inadmisión», Memoria CGPJ 2001) se omite un pronunciamiento sobre el fondo de la solicitud casacional; y, por último, de la circunstancia que la posición jurídica de este recurso pivota en el ordenamiento español sobre la depuración del ordenamiento jurídico y sobre la interpretación uniforme del mismo —el denominado *ius constitutionis*—, y no sobre el *ius litigatoris* (19).

Las razones «prácticas» que determinan la reducción de la segunda instancia a tres millones de pesetas («... ha parecido conveniente descargar a los Tribunales Superiores de Justicia de conocer también en segunda instancia de los asuntos de menor entidad, para resolver el agobio que hoy padecen», punto VI de la Exposición de Motivos) deben tener un período temporal de mantenimiento limitado. Los motivos de índole coyuntural —paliar la situación de retraso crónico que afectaba a los Tribunales Superiores de Justicia a finales del año 1998— no sirven para reglamentar, de modo definitivo, el régimen jurídico de acceso a la segunda instancia en sede contencioso-administrativa. Y es que una vez solventado, al menos de modo parcial, este retraso crónico (cuyo origen se situaba, entre otras causas, en el número de Magistrados adscritos a órganos judiciales contencioso-administrativos), es indispensable un nuevo planteamiento de la regulación normativa que se ha dado al recurso de apelación.

2. Ha de modificarse el texto normativo que recoge el artículo 86.1 de la Ley jurisdiccional de 1998 en el sentido de incluir entre las sentencias que son susceptibles de ser revisadas en sede casacional las procedentes de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, siempre que éstas se hayan emitido en supuestos objetivos o cuantitativos idénticos a los que prevé esa norma legal. El hecho de que esas decisiones judiciales hayan pasado por el tamiz de la segunda instancia no debe impedir que la Sala Tercera del Tribunal Supremo se pronuncie sobre la cuestión, siempre que la misma englobe una problemática jurídica con interés casacional (20).

(19) Por todos, M. MORÓN PALOMINO, *El recurso de casación civil y su reforma (I)*, «La Ley», núm. 4567, junio 1998: «El recurso de casación viene siendo entendido por buena parte de la doctrina, por la jurisprudencia de nuestro país y por el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil como recurso de carácter extraordinario, al cual se le asignan los cometidos de salvaguardar el Derecho objetivo y de propiciar la unificación de la jurisprudencia, quedando postergado, cuando no excluido, el fin de tutela del derecho que al recurrente pueda corresponder» (pág. 2).

(20) En este sentido se dirige la «Propuesta de reforma del Tribunal Supremo en atención a sus funciones constitucionales», aprobada por la Sala de Gobierno de este Alto Tribunal el 23.5.2000 (incluida en el volumen *Del modo de arreglar la Justicia*, CGPJ, 2001): «... nos ha llevado a pensar que ha llegado el momento de redefinir éstas, con la finalidad

A este respecto, considérese que: A) en el régimen común del Derecho civil se posibilita el acceso a la casación para cualesquiera asuntos de la primera instancia judicial; B) también el Consejo General del Poder Judicial (21) asume que el criterio matriz a partir del que debe proyectarse el contraste casacional es el de la tenencia de un «interés casacional» sobre las cuestiones jurídicas planteadas en la controversia; C) según se ha observado ya, la resolución del asunto en primera instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo no impide dar virtualidad al objetivo tendencial explícito a partir del que se establece el recurso de casación: el de crear uniformidad en la aplicación judicial del Derecho estatal o de la Unión Europea (22).

3. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo tiene encomendada una función procesal de la máxima relevancia para la delimitación jurídica del recurso de casación, función que pasa por la progresiva limitación en el número de asuntos que han de analizar el fondo jurídico planteado en esta vía judicial —«infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate» [art. 88.1.d) LJ], en el supuesto legal mayoritario— sobre la base de un entendimiento finalístico del recurso de casación y del sentido que esta pieza jurídica ocupa en el engranaje del contencioso-administrativo.

Para discernir la trascendencia de estas funciones —«La Sala dictará auto de inadmisión en los siguientes casos: ... C) Si se hubieren desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales. D) Si el recurso carece manifiestamente de fundamento. E) En los asuntos de cuantía indeterminada ... si se apreciase que el asunto carece de interés casacional...», art. 93.2 LJ— ha de partirse del hecho de que: A) el recurso de casación fue introducido en la jurisdicción contencioso-administrativo en el año 1992; B) que hasta esa época temporal la competencia del TS se desarrollaba por

de que éste pueda efectivamente desempeñar de una manera eficaz las que constitucionalmente le corresponden en orden a la creación de jurisprudencia y unificación de doctrina como medio de salvaguardar la unitaria interpretación del ordenamiento jurídico... Tal redefinición de las competencias que corresponden al Tribunal Supremo, que debe alejarse de la concepción de éste como una instancia más en el largo proceso jurisdiccional» (pág. 93).

(21) *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1997: «La Sala Tercera del Tribunal Supremo soporta un volumen de trabajo de unos 12.000 recursos de casación al año, a los que hay que sumar los aproximadamente 1.500 recursos de que conoce en única instancia. Este desmesurado número de asuntos no parece propicio de tan alta instancia judicial. Se considera por ello esencial limitar el acceso a la casación en función del "interés casacional" u otro concepto jurídico indeterminado similar... Por el contrario, ha de superarse definitivamente el criterio meramente cuantitativo para el acceso a la casación, abriendo el citado recurso a cualquier materia o cuantía cuyo interés justifique un pronunciamiento del Tribunal Supremo» (pág. 256).

(22) Un ejemplo muy actual, y de trascendencia pública, son los acuerdos municipales denegatorios de las autorizaciones precisas para la instalación de nuevas antenas de telefonía móvil en los que se encuentra involucrado el Derecho estatal: RD 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioléctrico («BOE», 29.09.2001).

el cauce de un recurso con un hábito objetivo muy amplio (recurso de apelación, que sitúa al órgano judicial *ad quem* en la misma situación que dispone el órgano de instancia); C) que el número de asuntos que, anualmente, ingresan en este Alto Tribunal sigue siendo muy excesivo (11.000 año 2000); D) que este volumen de litigiosidad demora, en gran medida, la tenencia de criterios judiciales certeros acerca de la interpretación de nuevas normas jurídicas y de la solución que ha de darse a los problemas sustanciales que origina la aplicación del Derecho estatal o comunitario; E) que en muy escasas ocasiones (quizás el 5%) las sentencias del TS contienen doctrina legal o formulan una resolución que interpreta el ordenamiento jurídico estatal o comunitario; F) que ha de tenderse a reducir el muy amplio número de Magistrados (treinta y cuatro) existentes en la Sala Tercera, adecuando éste al de las otras Salas del TS (que es de un máximo de doce).

Con estas finalidades, debería conocerse cuál es la distribución material exacta, desagregada, de los recursos de casación y de queja que se están interponiendo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo desde que entró en vigor la Ley jurisdiccional de 1998; los espacios objetivos básicos sobre los que tiene competencias este Alto Tribunal; la repetición de cuestiones de naturaleza o problemática similar (23); la proporción de supuestos en los que se construye doctrina legal; el número de conflictos de cuantía indeterminada y sus ámbitos materiales; el número de recursos directos contra disposiciones generales; las ocasiones en las que el acto administrativo tiene su origen en un órgano no encuadrado en la Administración del Estado (importante dada la limitación de acceso por transgresión de Derecho estatal o de la Unión Europea). A esta distribución material han de añadirse los datos relativos a la proporción numérica y a las causas determinantes de las declaraciones de inadmisibilidad de los recursos interpuestos ante el Tribunal Supremo; la proporción en la que cada una de las cinco causas legales de inadmisibilidad es aplicada por el Tribunal Supremo, incluida la falta de encaje de la actuación administrativa en los tasados supuestos legales que posibilitan el acceso a este recurso extraordinario y el supuesto de la falta de relevancia esencial en el conflicto del Derecho estatal o de la Unión Europea (24).

4. El objetivo tendencial explícito (*ius constitutionis*) al que sirve esta vía judicial, unido a la restricción de acceso a la misma que se propugna

(23) Son varios los espacios materiales que cuentan con una abundante emisión cuantitativa de sentencias que, de forma absolutamente mayoritaria, carecen de una novedosa conformación jurídica de la realidad y en las que su objeto sustancial pasa por el análisis, a pie de obra, del caso concreto: propiedad industrial; extranjería; farmacias.

(24) Con gran importancia práctica y que ofrece notables dificultades jurídicas para concretar los conceptos jurídicos indeterminados de que hace uso el artículo 86.4 LJ: «... si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora».

(al configurar el recurso de casación como marco de creación de doctrina legal), debe relacionarse con una ampliación del número de supuestos en los que se reconoce la doble instancia o con un sistema en el que lo mayoritario es esa doble instancia.

Con ello se dotaría de mayor depuración técnica al recurso de casación y se otorgaría al Tribunal Supremo una posición jurídica de mayor fuerza en el entendimiento y aplicación de los Derechos estatal y de la Unión Europea y en el desarrollo de sus funciones de armonización y de garantía en la igualitaria aplicación de la Ley por el cauce de una más rápida participación en el proceso de conformación de la realidad jurídica.

Por más que los tintes de demora temporal actual (retraso de cuatro a cinco años en la emisión de una sentencia judicial) van a quedar reducidos en el futuro —a la vista de la limitación de las resoluciones judiciales susceptibles de ser controladas por el cauce de un recurso de casación estatal conforme se van asumiendo más competencias por las CC.AA.—, lo cierto es que en el Tribunal Supremo ingresan todavía un número de recursos que en nada casa —los 12.700 mencionados del año 2000— con su posición constitucional. Si se quiere dotar de vigor al Tribunal Supremo, vigor que le viene dado por la proximidad de la sentencia judicial al planteamiento del conflicto, es indispensable introducir estas modificaciones normativas: A) ampliar el supuesto de inadmisibilidad consistente en que «se aprecie que el asunto carece de interés casacional por no afectar a un gran número de situaciones o no poseer el suficiente contenido de generalidad» —que, a tenor del texto normativo de la LJ 1998, sólo es aplicable a los asuntos de cuantía indeterminada: art. 93.2.e)— a la totalidad de las decisiones judiciales susceptibles de casación; B) establecer un férreo tamiz que permita el acceso a este recurso nomofiláctico sólo cuando exista interés casacional (tamiz que subraya la trascendencia en la conformación de este recurso que corresponde a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo); C) introducir una vía de urgencia para la tramitación y resolución de estos recursos (vía existente ya en el proceso contencioso-administrativo ordinario de instancia: «Los recursos directos contra disposiciones generales gozarán de preferencia y, una vez conclusos, serán antepuestos para su votación y fallo...», art. 66 LJ) cuando razones de relevancia jurídica, afectación objetiva de la cuestión o discrepancias de los órganos judiciales inferiores reclamen un pronunciamiento inmediato, y no en paridad de condiciones con cualesquiera otros de los recursos existentes en sus oficinas judiciales, del Tribunal Supremo (25); D) asumir la modificación normativa que se propugna en el Acuerdo adoptado el 23 de mayo de 2000 por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo (Propuesta de reforma del Tribunal Supremo en atención a sus funciones constitucionales): «Establecimiento de la cuestión prejudi-

(25) Lo que reclamaría una justificación causal explícita en el acuerdo judicial que estableciese la urgencia; un conocimiento de los problemas jurídicos y económicos más relevantes que se plantean en la instancia; y, por último, una mayor dotación numérica de Letrados adscritos a este Alto Tribunal.

cial, consistente en establecer el deber de los Tribunales Superiores de Justicia, antes del fallo, de someter al Tribunal Supremo aquellas cuestiones en que sea necesario el ejercicio de su función unificadora, cuando aquéllos pretendan separarse de la doctrina mantenida en las sentencias del mismo u otro Tribunal Superior o del Tribunal Supremo, así como cuando se trate de cuestiones nuevas sobre las que no exista jurisprudencia» (26).

Estas medidas encaminarán al Tribunal Supremo hacia unas magnitudes cuantitativas más reducidas; posibilitarán mayores márgenes de certeza en la aplicación del Derecho por parte de este Alto Tribunal (por ahora, el número de sentencias anuales por Magistrado es excesivo: 155); relacionarán el recurso con su finalidad *ex constitutione*; aproximarán al Tribunal Supremo a las fuentes del conflicto; y, por último, dotarán al mismo de una posición de fuerza para garantizar la unitaria aplicación del ordenamiento jurídico.

En definitiva, la fortaleza del Tribunal Supremo pasa por la resolución temporal próxima (con criterios de modulación, en el tiempo, por la importancia económica o jurídica de la cuestión) de los recursos de casación limitados que se admitan por este Alto Tribunal, y no por la resolución de un número excesivo de recursos en los que la configuración del ordenamiento jurídico y la reparación de las contradicciones existentes en la aplicación del mismo por los Tribunales Superiores de Justicia (a estos efectos, constátese lo limitado de los recursos de casación por unificación de doctrina en comparación con el conjunto de los que conoce el TS) es muy reducida.

La mejora en esta posición constitucional beneficia también a los órganos judiciales inferiores; a los ciudadanos y personas jurídicas implicadas en controversias de Derecho público; a las propias Administraciones de las que procede la decisión; y, por último, coadyuva al mejor funcionamiento del sistema económico del país, que, no se olvide, depende cada vez más de la certeza en la aplicación del Derecho por parte de Jueces y Tribunales (27).

IX. CONCLUSIONES. MODIFICACIONES NORMATIVAS QUE SE PROPONEN

La Ley jurisdiccional de 13 julio 1998 debe entenderse, en lo que hace al reparto competencial que fija entre Juzgados de lo Contencioso-Admi-

(26) En el ejemplo, muy actual y ya citado, de las antenas de telefonía móvil, «El País», 12.02.2002: «... Ayuntamientos y comunidades de vecinos han paralizado en pocos meses más de 2.000 instalaciones al tiempo que les niegan los permisos para nuevos emplazamientos, necesarios para la ampliación de la red ... un plan conjunto en el que certifican que sus instalaciones son seguras y piden que no se multiplique la legislación por parte de autonomías y ayuntamientos» (pág. 50).

(27) Tomo la referencia del libro, cit., de J. J. TOHARIA: «... En el caso de España, por ejemplo, estudios recientes han revelado que, en opinión del 82% de los empresarios, una de las inversiones prioritarias que debería hacer el Estado para mejorar la competitividad de la economía es sencillamente aumentar los recursos de todo tipo destinados a la Administración de Justicia» (pág. 33).

nistrativo y Tribunales Superiores de Justicia, como un primer y muy importante paso en la evolución, mejora y normalidad de este orden jurisdiccional, pero también —y eso entiendo que es nuclear— como un cauce inicial, sólo provisionalmente construido, de lo que debe ser el diseño constitucional y legal al que tienda esta jurisdicción.

Que no se trata más que de una primera hornada lo muestra el propio legislador estatal al afirmar en la Exposición de Motivos que:

«... Nada impide, antes al contrario, que tras un primer período de rodaje, la lista de competencias se revise a la vista de esa experiencia» (apartado III).

1. La diferencia de trato que la Ley jurisdiccional de 1998 concede a la Administración del Estado carece de congruencia con el criterio legal (Exposición de Motivos, apartado III) de «... atribuir a estos órganos unipersonales un conjunto de competencias relativamente uniformes y de menor trascendencia económica y social».

2. Esta diferencia de trato mejora la posición jurídica de la Administración del Estado y daña los intereses de quienes se ven afectados por una decisión pública que tiene su origen en esta Administración (dado el papel de los Tribunales en la conformación del conflicto y en la evitación del *status quo* declarado por la Administración).

3. Ha de efectuarse un «trabajo de campo» que, de forma precisa, muestre cuáles son los caracteres de la litigiosidad contencioso-administrativa: por materias desagregadas; por cuantías económicas; por entes administrativos; por órganos; por repetición de asuntos; por trascendencia jurídica de los mismos.

4. La totalidad de las decisiones que adoptan los órganos «periféricos» de la Administración del Estado deben ser revisadas, sin excepción alguna, por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

5. Las decisiones de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales se asumirán, en primera o única instancia, por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (decisiones de gran importancia cuantitativa, al constituir el 30% de la competencia en instancia de los TSJ).

6. Ha de excluirse el papel extraordinario que, en el actual esquema de reparto competencial, tiene el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid.

7. Ha de concederse al solicitante de la heterotutela el derecho a optar (28), en cualquier ámbito sectorial, entre ese Tribunal Superior de Justicia y el de la Comunidad Autónoma donde reside, siempre que la decisión proceda de un órgano central de categoría administrativa inferior a

(28) Según he insistido, la categoría central del órgano (de la Administración del Estado) del que procede el acto impugnado en sede judicial constituye un baluarte colocado para impedir el avance del derecho a la tutela judicial efectiva. Pero, si se analizan sus cimientos (que parte de las razones que reclaman que el conocimiento, de instancia, se atribuya a un órgano judicial colegiado, alejado del solicitante de la heterotutela), éste ha de ir progresivamente desmoronándose o reduciendo su valor competencial efectivo.

Secretario de Estado (y no sólo, como hasta ahora, en las materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa).

8. Ha de tenderse a disminuir el elenco competencial de Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y Audiencia Nacional, permitiendo la aproximación judicial de algunas de las resoluciones centrales de la Administración del Estado —cuya revisión de legalidad corresponde a estos órganos— al lugar de residencia del solicitante de la heterotutela judicial.

9. Debe introducirse una previsión normativa sobre la competencia judicial de los actos que se dictan por delegación, concediendo ésta según el criterio del órgano del que, de modo material, procede la resolución.

10. Ha de ampliarse la doble instancia a cualquier conflicto cuya cuantía económica supere los 5.000 euros (con la previsión de algunos supuestos limitados de inadmisibilidad) (29).

11. La competencia «residual» debe pasar a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, mejorando el diseño de los Tribunales Superiores de Justicia.

12. Deben asignarse a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativos aquellos espacios objetivos sobre los que los Jueces «generalistas» españoles tienen experiencia práctica y formación jurídica suficiente (responsabilidad patrimonial, por ejemplo).

13. Se ha de posibilitar, cuando exista «interés casacional», el acceso al Tribunal Supremo desde la primera instancia conformada por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

14. Se han de interpretar, con rigor, los supuestos legales de acceso a este recurso nomofiláctico, dándole una perspectiva más próxima al *ius constitutionis* que engloba el objeto tendencial explícito del mismo.

15. Ha de incrementarse el caudal de Jueces de lo Contencioso-Administrativo, adecuando la proporción cuantitativa de éstos en la Carrera Judicial —en la actualidad se sitúa sobre un 12% del total de los Jueces y Magistrados— al número de controversias existentes: 173.000 asuntos ingresados en el año 2000.

16. Este incremento cuantitativo va a facilitar la «especialización» judicial: en materia tributaria, de personal, de ordenación del territorio, de extranjería (por ejemplo), resultando indispensable la homogeneidad de bloques temáticos de los que conozcan estos Juzgados.

17. Ha de modificarse radicalmente la formación «genérica» de los Jueces españoles, incrementando sus conocimientos teóricos y prácticos de Derecho administrativo en congruencia con la posición de «normali-

(29) F. NIETO MARTÍN, *Eficacia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Reflexiones en torno al reparto competencial diseñado por la LJCA 1998 entre Juzgados y Salas de los TSJ*, «Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi», núm. 29, noviembre 2001. Asimismo, ha de considerarse el hecho de que en países de nuestro entorno jurídico que disponen de mayor evolución sobre el sentido dado al contencioso-administrativo (Alemania) la primera instancia se concede, de modo absolutamente mayoritario, a órganos de instancia diversos a aquellos que culminan la organización judicial. Véase R. CABALLERO SANCHEZ, *La Beschleunigung o aceleración del procedimiento administrativo*, núm. 147 de esta REVISTA, págs. 440 a 444.

dad» cuantitativa de esta jurisdicción y del papel que a la misma corresponde en un Estado de Derecho.

18. Deben mejorarse los cauces de especialización durante el ejercicio de la carrera judicial.

19. En definitiva, ha de «normalizarse» el contencioso-administrativo creando una extensa red de Jueces de Primera Instancia expertos en Derecho público, concediendo a éstos la mayoritaria atribución competencial de instancia a través de un procedimiento oral similar al que establece la Ley de Enjuiciamiento Civil del 2000 (para todos los supuestos objetivos y no sólo para aquellos que delimita el art. 78.1 LJ) y posibilitando la cercanía de la justicia de Derecho administrativo al ciudadano y el arrumbamiento de los privilegios judiciales de la Administración del Estado.

Estas modificaciones normativas coadyuvarán a mejorar la posición del contencioso-administrativo como garante de los derechos de tutela judicial de los ciudadanos o personas jurídicas vinculadas por una actuación pública, posición que, en definitiva, conforma el papel sustancial que a esta jurisdicción le corresponde jugar desde su visualización constitucional y desde su percepción europeísta (dada la trascendencia que la Unión Europea concede a la protección de los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos).

