

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

ARDURA PÉREZ, Ángel; NOGALES ROMEO, Francisco Javier, y ROMERO REY, Carlos: *La competencia objetiva en la jurisdicción contencioso-administrativa. Análisis de la Jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo* (Prólogo de D. Ramón TRILLO TORRES, Presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo), Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, 476 págs.

La incursión de los miembros del poder judicial en la literatura jurídica y, más concretamente, en la literatura jurídico-administrativa es relativamente inusual y siempre bienvenida, ya que constituye una de las fuentes directas para conocer el funcionamiento real de las instituciones. Este libro posee ese gran valor, toda vez que sus autores son Magistrado y Letrados, respectivamente, del Tribunal Supremo. Además, es prueba de un excelente hacer, dado que ofrece un análisis minucioso de la jurisprudencia del Tribunal Supremo referida a la competencia objetiva de la jurisdicción contencioso-administrativa, algo no siempre sencillo de deslindar. De hecho, el prologuista del libro, D. Ramón TRILLO, califica la situación de «compleja maraña competencial», debido a las sucesivas reformas jurídico-procesales que, por distintos motivos, han aquejado a la jurisdicción contencioso-administrativa desde su consolidación como jurisdicción plena en 1956.

El enfoque de la obra es original y, al mismo tiempo, práctico, ya que el punto de partida es la organización administrativa, el de las Administraciones actuantes, y no las normas atributivas de competencias, criterio que suele ser el utilizado de

forma habitual. Este enfoque original permite aprehender la realidad de un modo más preciso y permite, al mismo tiempo, conocer el rico espectro de situaciones que pueden dar entrada a una u otra norma de competencia. En efecto, tal y como argumentan los autores, la atribución de la competencia objetiva no es sino una operación casuística que depende de las competencias administrativas que dan origen al conflicto concreto. Se trata, insisto, de una perspectiva novedosa y sugerente, determinada por quienes han de lidiar con el problema objeto de tratamiento en su actividad cotidiana. Con esta perspectiva, además, se beneficia el manejo de la obra, que adquiere así un elevado carácter práctico, ya que el operador jurídico puede acceder a la información de una manera ordenada atendiendo a una clasificación temática de elevada utilidad.

La monografía se divide en seis capítulos, de los cuales el primero viene referido, con carácter general, a los criterios (legales y jurisprudenciales) de atribución de la competencia objetiva. Así, se alude a la existencia de distintos grados de atribución de competencias en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJ) (*ad ex* en ocasiones la Ley alude a una Administración en su conjunto —los entes locales—, mientras que en otros supuestos concreta el ámbito de aplicación y se refiere a un órgano específico —los Ministros—); a los distintos tipos de actividad administrativa; a la materia (que en ocasiones opera como regla general y en otras como excepción); a la cuantía; a las reglas de atribución residual; y, por último, a los criterios aclaratorios del artículo 13 LJ. Los criterios juris-

prudenciales completan estos, en ocasiones genéricos, criterios legales y constituyen, por tanto, la clave de bóveda para la comprensión del conjunto del sistema. La panoplia de clarificaciones que esta jurisprudencia ha debido procurar es ingente: desde los problemas que pueden originarse en la titularidad de la competencia (*verbi gratia*, en los supuestos de delegación o en los de silencio administrativo: ¿qué Administración tiene la competencia para dictar la resolución expresa?) hasta la propia calificación jurídica de la actividad impugnada, que determinaría la competencia de una concreta Administración, o la distinción entre inactividad y silencio administrativo, con sus consecuencias y con la posibilidad de reconducir en algunos supuestos la inactividad a silencio administrativo. En fin, cabe destacar que la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo es en ocasiones contradictoria, tal y como acaece en los supuestos de la revisión de oficio y del recurso extraordinario de revisión. En ambos casos entiende el Alto Tribunal que se ha de hacer abstracción de la materia y que las disposiciones competenciales sobre recursos no se aplican en este ámbito, y ello debido a que la revisión no es un recurso en sentido estricto y a que el recurso extraordinario sí lo es, pero dotado de unas características que lo singularizan respecto de los demás. Sin embargo, también es cierto que es posible encontrar alguna resolución de signo contrario.

Cabe destacar, en fin, que la jurisprudencia ha excedido su función más modesta de intérprete de la norma y ha suplido las lagunas de la Ley, en aspectos de tanto alcance como es la impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general. En este supuesto la competencia viene determinada por la actividad que origina el recurso, independientemente de que el fundamento último se reconduzca a un hipotético vicio de la norma reglamentaria que lo ampara. Esta argumentación presenta importancia, por ejemplo, en materia urbanística, tal y como se expone con detalle en el capítulo II. En efecto, la ampliación de competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, así como la ambigüedad

de los términos utilizados (que ha sido oportunamente aclarada por el Tribunal Supremo) y la pluralidad de instrumentos urbanísticos (jurídicos y no jurídicos) de que se han dotado las Comunidades Autónomas, comportan un conjunto de situaciones no fácilmente deslindables *a priori* y con un elevado potencial de litigiosidad.

A continuación, cada uno de los capítulos viene referido a cada tipo de Administración: Administración Local (capítulo II); Administraciones Territoriales Singulares —Órganos Forales de los Territorios Históricos del País Vasco, Cabildos y Consejos Insulares, Ciudades Autónomas, Tribunal Administrativo de Navarra— (capítulo III); Comunidades Autónomas (capítulo IV); Administración General del Estado (capítulo V), y, por último, en un mismo bloque, los Órganos Constitucionales del Estado y la Administración Electoral (capítulo VI). En definitiva, se ofrece un panorama «escalonado», desde las instancias más cercanas al ciudadano hasta las más alejadas.

No es posible aquí, ni —entiendo— tampoco pertinente, abordar la rica casuística que sistematiza la obra objeto de comentario. Y este dato es, precisamente, uno de sus grandes valores. De ahí que, quizás, quepa extraer algunos de los debates o preocupaciones fundamentales que subyacen al conjunto de la obra, abordando así cuestiones de índole más general sin menoscabo del análisis particular de algunos apartados de singular interés.

Uno de los problemas que plantean los autores —y que afecta al núcleo duro de su enfoque y, por tanto, de su sistemática— es el referido a la transformación o cambio de la Administración Pública actuante a lo largo de un procedimiento, de modo tal que queden afectadas las reglas de competencia. Ello acaece, a título de ejemplo, en determinados supuestos de recursos de alzada frente a resoluciones de determinados entes locales, recursos que se sustancian ante órganos que, en puridad, se incardinan en la organización autonómica (pág. 78). Y ello acaece asimismo en los supuestos de cambios normativos o jurisprudenciales referidos a las normas de determinación de la competencia (págs. 71 ss.). El argumento se plantea, asimismo, en ámbitos tan específicos

como el Tribunal Administrativo de Navarra, curioso órgano administrativo especial de la Administración foral, con un tratamiento jurídico propio, que tampoco transmuta la competencia objetiva, dado que ésta, siguiendo la regla general, viene determinada —si ése es el supuesto concreto— por el acto o disposición proveniente de la Administración local correspondiente (pág. 161). En relación con el problema presentado en este párrafo cabe señalar la relevancia que presenta el análisis de la concreta competencia administrativa que desencadena la entrada en funcionamiento de una Administración o de un órgano específicos y que desencadena, con ello, una sucesión de recursos determinados por las reglas de competencia jurisdiccional. Los autores recuerdan que la competencia administrativa es una cuestión de orden público y que, por ello, ha de ser analizada de oficio por el órgano jurisdiccional en el inicio del procedimiento (pág. 28). Lo contrario significaría, *de facto*, prescindir de las reglas de competencia en el ámbito jurisdiccional. En relación con esta cuestión ha surgido algún interrogante, a saber: existiendo un recurso administrativo ante un órgano o una Administración distintos de quienes adoptaron el acto inicial, ¿se entiende modificada la competencia administrativa a efectos de determinar quién es la Administración actuante y, por ende, aquella que desencadena la aplicación de una concreta regla de competencia jurisdiccional? El Tribunal Supremo ha entendido que, *con carácter general y salvo excepciones*, la competencia la determina siempre y en todo caso el acto inicial (pág. 29).

Otra de las grandes cuestiones que se encuentra presente en la obra es el aumento creciente de la tipología de entes públicos en todas sus expresiones, circunstancia que plantea no pocos problemas jurídicos que se manifiestan, también, en el aspecto referido a la competencia objetiva de jueces y tribunales. Así, a título de ejemplo, cabe mencionar la plural configuración de la categoría «entes locales», fruto —entre otras razones— de la opción por conferir a las Comunidades la regulación última de esta realidad y fruto también de la potestad de autoorganización de que disponen estos entes. En este con-

texto, en ocasiones resulta complejo verificar la competencia para dictar actos administrativos, elemento básico, como es lógico, para desencadenar, en su caso, la competencia objetiva de la jurisdicción. Más allá de esto, lo cierto es que los problemas objetivo-competenciales que se plantean en la jurisdicción respecto de los entes locales se han visto disminuidos con carácter general tras la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa operada por la mencionada Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. Tras un prudencial transcurso del tiempo, y superadas las tradicionales reticencias frente a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, se optó por conferir a estos Juzgados el control de toda la actividad de los entes locales, a excepción de las disposiciones reglamentarias, incluidos, como no podía ser de otro modo tras la doctrina asentada del Tribunal Supremo, los instrumentos de planeamiento urbanístico. Cabe destacar, para los procedimientos pendientes, que aquellos recursos interpuestos en su día ante las Salas de los Tribunales de Justicia y que hoy serían competencia de los Juzgados continúan tramitándose ante los Tribunales, si bien la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera las sentencias como dictadas en segunda instancia, excluyendo, por tanto, la casación (págs. 86-87). Se ha de señalar que la voluntad del legislador dirigida a ampliar las competencias de los Juzgados, de modo que abarquen toda la actividad local, ha sido empleada por el Tribunal Supremo como criterio interpretativo en supuestos controvertidos en los que una deficiente técnica normativa podría reducir dichas competencias. Así ha sucedido, por ejemplo, en el ámbito urbanístico (pág. 89), en el que la jurisprudencia existente a día de hoy abarca numerosos por menores de su régimen jurídico.

El problema de la variada tipología de entes se aprecia también en otros ámbitos: el autonómico y el de la Administración General del Estado (además de en la propia Administración local), en lo tocante a la Administración instrumental. Esta categoría plural, cambiante y huidiza, pesadilla de tantos sectores del Derecho administrativo (como, singularmente, la legislación contractual), muestra aquí

también esa cara oscura que reflejan las realidades carentes de una clara sistemática y de un norte definido. Interesa destacar, entre otros aspectos, que el Tribunal Supremo ha labrado una prolija jurisprudencia en la que ha dictaminado que las excepciones contenidas en el artículo 8.3 LJ respecto de los organismos públicos estatales no resultan de aplicación a los organismos públicos autonómicos. Recuérdese que el artículo 8.3 establece la competencia de los Juzgados para conocer de los recursos (entre otras materias) que se deduzcan frente a los actos de los organismos, entes, entidades o corporaciones de Derecho público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional. Y de dicha previsión se exceptúan aquellos actos de los organismos públicos *estatales* y sólo estatales cuando se dicten en ejercicio de sus competencias sobre dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales (págs. 253 ss. y 418 ss.).

El capítulo III, relativo a las Administraciones Singulares, se diferencia del resto de la obra en el hecho de que se realiza un esfuerzo especial por adentrarse en la naturaleza jurídica de los entes a los que hace alusión (los Territorios Forales, los Cabildos y Consejos Insulares, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el Tribunal Administrativo de Navarra). Este análisis se ofrece a efectos, como es natural, de abordar los problemas de la determinación de la competencia objetiva en estos supuestos, pero trasciende el objeto de la obra e incorpora una útil síntesis de la doctrina y la jurisprudencia existentes sobre estos pormenores. Podría subrayarse de todo ello que el Tribunal Supremo ha debido tejer aquí una doctrina propia sobre la competencia objetiva (y, añadiría, sobre la naturaleza jurídica de los entes a los que alude), ante la ausencia, en general, de un marco normativo claro e inequívoco. En este y en otros apartados se aprecia, a mi juicio, la esencia de la construcción del Derecho administrativo, por cuanto son los asuntos concretos que el alto órgano ha de dilucidar los que han configurado un cuerpo de doctrina sobre una materia parca en previsiones de Derecho positivo. Así, en una fase del proceso «modesta» (en relación fundamentalmen-

te con el estrépito de la sentencia) como es la admisión a trámite de un recurso, el Tribunal Supremo ha analizado nada menos que la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de los entes a los que me he referido, a efectos de abrir o no la puerta del recurso correspondiente. Y, a título de ejemplo, ha asumido la teoría de la dualidad de los Territorios Históricos —criticada por un sector de la doctrina—, dualidad definida, como es sabido, por las competencias atribuidas y que son tanto las propias de un ente local ordinario como otras extraordinarias en relación con las anteriores conferidas por la legislación autonómica. Corrigiendo una jurisprudencia anterior, en la que el alto órgano asimilaba los Territorios Históricos a la Administración periférica de la Comunidad Autónoma, finalmente ha optado por asumir que cuando las Diputaciones forales ejercen competencias de «régimen común» (las propias de todos los entes locales), sus actos y disposiciones serán impugnados siguiendo el régimen general aplicable a los entes locales, mientras que en aquellos supuestos en los que ejercen competencias de «régimen foral» se aplicarán *por analogía*, pero sin que ello signifique una equiparación en sentido estricto, las normas de competencia de los apartados 2 y 3 del artículo 8 LJ, es decir, las aplicables a las Comunidades Autónomas (pág. 139).

En fin, en el capítulo VI se alude a los órganos constitucionales del Estado, así como a la Administración electoral, completando así de modo exhaustivo todos los supuestos de competencia objetiva de la jurisdicción contencioso-administrativa. En este capítulo se pone de manifiesto cómo la regulación jurídica es clara, sin margen apenas para interpretaciones, y que, en este aspecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha seguido fielmente el Derecho escrito, toda vez que, en principio, no se han planteado problemas dogmáticos de singular relevancia. Sí es cierto que el alto órgano ha debido suplir alguna laguna concreta de la Ley, como es, *ad ex*, el tratamiento a efectos de recursos de los actos de las Salas de Gobierno del Consejo General del Poder Judicial (pág. 467). Pero, en general, los problemas competenciales planteados no han revesti-

do la gravedad que sí han suscitado en otros ámbitos.

En conclusión, cabe señalar que nos encontramos en presencia de una obra útil, práctica, que aborda el objeto de estudio con claridad y con el conocimiento propio de quien ha de lidiar con ello en su actividad cotidiana. No se trata de una mera yuxtaposición de resoluciones judiciales de los últimos años, sino que dichas resoluciones forman parte de un discurso general y analítico, que no cae en la glosa laudatoria del órgano para el que prestan servicio sus autores, sino que señala oportunamente las contradicciones de la jurisprudencia ahí donde se encuentran, tomando partido decidido por una u otra línea de interpretación. Es, en definitiva, un instrumento indispensable para quien se asome a la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto desde la arena de la práctica como desde la azotea del estudio y la investigación.

Susana DE LA SIERRA  
Universidad de Castilla-La Mancha

BUENO ARMIJO, Antonio: *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, Analistas Económicos de Andalucía - Fundación Unicaja, Málaga, 2007.

I. Decía Sebastián MARTÍN-RETORTILLO que el estado normal de la agricultura es un estado permanente de reforma, y que ese estado permanente de reforma no puede discurrir más que a través de una continua y decidida acción del Poder. Estas breves palabras podrían sintetizar muy bien el devenir histórico de nuestra agricultura desde el punto de vista jurídico. La llamada «reforma agraria», política encaminada a propiciar un reparto de la tierra más equitativo y razonable, no fue más que una plasmación concreta de ese estado permanente de reforma que define a la agricultura. Pero antes estuvo la desamortización, que, al tener por objeto una propiedad inmobiliaria fundamentalmente

rústica (las llamadas «manos muertas»), apuntaba también —a fin de cuentas— a la agricultura. Y lo mismo podría decirse de los diversos procesos de colonización agraria de los siglos XVIII y XX.

Con este libro, Antonio BUENO ARMIJO ha tenido no sólo el olfato para descubrir desde dónde soplan ahora los vientos de reforma que azotan el ordenamiento agrario. Ha tenido también el arte y el oficio necesarios para desplegar ante el lector lo que es sin duda el *kairós* actual, el *hoy* de ese estado permanente de mutación. Como indica el título de la obra, ese «signo de los tiempos» no es otro que la «globalización» y su encarnadura orgánica, la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello da cuenta, en efecto, de la profunda transformación que desde hace unas décadas están experimentando los ordenamientos jurídicos agrarios, no sólo de Estados Unidos y de los países que integran la Unión Europea, sino de los de prácticamente todo el mundo. Por ejemplo, entre nosotros el fenómeno no ha traído consigo sólo una mutación de las técnicas tradicionales de la Política Agrícola Común (PAC), sino la aparición en el seno de esta última del llamado «desarrollo rural» —una política concreta dentro de una política comunitaria— y que, sin embargo, tampoco es patrimonio exclusivo de la UE, como manifiestan las últimas leyes agrarias estadounidenses, según informa el propio autor de la obra recensionada.

Así pues, el libro tiene un claro hilo conductor que imprime al trabajo su orden sistemático. Además de la excelente Presentación de la Profesora Elisenda MALARET y de la imprescindible Introducción en este tipo de estudios —que se dedica a premisas conceptuales, objeto y método—, el libro se compone de cuatro capítulos. Cada uno de ellos son premisa o escalón para los siguientes, pero no existen capítulos «accesorios» o de mera transición de una a otra parte de la obra. De alguna manera, en cada uno de ellos se abordan conceptos y materias que revisten interés por sí mismos y sobre los que se formulan valiosas conclusiones.

Desde el punto de vista del método, dos de los aspectos más destacables son el uso de la historia y el recurso a determinadas ciencias que, en relación con el Dere-