

# LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS \*

POR

JOSE-GONZALO DE LA HUERGA FIDALGO  
Profesor tutor del Centro Asociado de La Coruña

## I

Al abordar el tema de la Planta de la jurisprudencia contencioso-administrativa en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que es el enunciado genérico con que se abre el presente seminario, creo que se ha de partir, como hecho favorablemente consumado, de que el conocimiento de los asuntos contenciosos empeñados entre el particular y la Administración debe sustanciarse ante órganos del Poder Judicial, que, debidamente constituidos en lo referente a personal idóneo —no necesariamente de fuera de la propia carrera judicial—, gozarán de una independencia garantizadora de resoluciones estudiadas, imparciales y de acierto para conseguir el mantenimiento de la actividad administrativa en cauces de Derecho y, a la vez, la satisfacción de los derechos e intereses legítimos de los particulares afectados por ella.

Mas, para llegar a esos resultados, es preciso que inicialmente nos proponamos determinar como primer problema el de los grados o escalones de esa jurisdicción; quiero decir, si la organización judicial dedicada a la resolución de contiendas en materia administrativa ha de contar con uno o más niveles en su desenvolvimiento y, sea de una forma o de otra, cómo habrán de estar constituidos los mismos.

Es éste el primer paso a dar en el examen de la cuestión porque enlaza nada menos que con el tema de las instancias únicas o plurales en la organización judicial y con el de la posibilidad o no de la apreciación de los hechos enjuiciados, realizada sucesivamente por diversos Tribunales, que, a su vez, se relaciona con el de la teoría de la prueba y su examen directo como único medio, se dice, de lograr o no una convicción por quien ha de dictar la resolución definitiva de un asunto sometido a enjuiciamiento.

Larga habría de resultar la discusión sobre estas materias como ligada al ámbito de la teoría general del Derecho; por lo que considero más operativo encauzar de nuevo la atención sobre el problema, que, en concreto, nos atañe

\* Comunicación presentada en el Seminario sobre «La planta de la jurisdicción contencioso-administrativa en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial» (Madrid, 6 y 7 de mayo de 1983).

ahora; aunque no se pueda dudar que resulta imprescindible una postura, actitud o convicción al respecto como base de las opiniones a exponer, y que, naturalmente, se inducirá del conocimiento de ellas.

## II

Tradicionalmente se vino operando en España en lo referente a la jurisdicción contencioso-administrativa con el esquema Provincia-Estado como ámbitos territoriales de los órganos jurisdiccionales al respecto. Y huyendo ahora de incidencias históricas y de detalles, se puede decir esquemáticamente que en primer lugar se articularon los Consejos Provinciales Contencioso-Administrativos en la legislación del año 1845; las Audiencias, según la situación política derivada de la revolución de 1868-1870, y los Tribunales mixtos en su composición Administración-Judicatura de la Ley de 1888; y sobre estos organismos actuaba, a nivel de Estado primeramente, el Consejo de Estado y, posteriormente, una Sala del Tribunal Supremo, según la ley Maura de 1904. Y, en fin, con las vicisitudes de la guerra civil y de la posguerra llegamos a la situación actual dimanante de la Ley del año 1956 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en que en el referido binomio territorial es sustituido el primer miembro, es decir, la provincia, por el territorio judicial o región.

Así pues, desde la instauración de la organización jurisdiccional contencioso-administrativa se produjo una diferenciación de niveles organizativos respecto de los derivados de la Planta judicial ordinaria fijada en el año 1835, consagrada y mejorada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870. Puesto que los de ésta se corresponden —no olvidemos que está vigente— con los ámbitos: municipio, partido, región, Estado, dado que con ellos se correspondían los Juzgados Municipales, los Juzgados de Primera Instancia, las Audiencias y el Tribunal Supremo. No entramos en la matización de los Tribunales de partido por no haber llegado a tener operatividad. Eso por lo que se refiere a lo civil; pero en lo penal ocurría lo mismo. Sin embargo, como en el año 1882 se entendió que la Sala de lo Penal de la Audiencia —única entonces en cada territorio— quedaba un poco lejana, se crearon unas Audiencias de lo Criminal en 75 puntos del Estado, rebajados después a 35, es decir, sólo se conservaron los situados en las capitales de las provincias administrativas. Por consiguiente, en lo penal se hizo un cambio en el tercer miembro de la serie de ámbitos territoriales señalada antes para sustituir la región por la provincia, pero permaneciendo los demás.

En cambio, en la jurisdicción contencioso-administrativa se comenzó ya por la provincia, según va dicho. Creemos que ello se debió a varias razones: el pequeño número de litigios de este orden en aquella época; el centrarse fundamentalmente los mismos en las ciudades; pero, sobre todo, el recelo a que el Poder Judicial —sobre todo a nivel de un solo juez— hubiese de censurar la actividad de la Administración. De otra lado, el ámbito de la provincia era el propio de actuación de los órganos administrativos del Estado liberal centralista y uniforme.

## III

Mas la aparición de la Constitución española de 1978 y su nueva concepción territorial del Estado como integrado por nacionalidades y regiones (artículo 2.º) supone un cambio decisivo en la perspectiva político-administrativa y, por tanto, jurídica y jurisdiccional.

Claro que en este último aspecto (tanto en el ámbito jurisdiccional general de 1835 como en el contencioso-administrativo desde 1956) puede decirse que hubo una anticipación a lo que la actual Constitución española supone en el aspecto de referencia. Así pues, nos encontramos ahora felizmente en un relativo estado de adecuación a los tiempos que corren y que para sí quisiera la organización típicamente administrativa. Hoy, salvo Cantabria, La Rioja y la Región de Murcia, todas las Comunidades Autónomas cuentan en su territorio con Salas de lo Contencioso-Administrativo. Y, salvo en los casos de Castilla-León, Andalucía y Canarias, que tienen dos, el ámbito territorial de esas Salas coincide con el de cada Comunidad Autónoma —aunque penda el problema de Guipúzcoa—. Es mucho, pues, el camino que en este aspecto se ha de dar por recorrido; lo que supone, lógicamente, un importante adelanto en la definitiva estructuración de la organización jurisdiccional administrativa.

Pero, naturalmente, no todo se resuelve con el debido establecimiento a nivel de nacionalidad y de región, sino que se ha de contemplar también hacia arriba el nivel de Estado —en el que aparecen el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional—, y hacia abajo, donde se presenta el hecho o situación de que la cúspide judicial de la Comunidad Autónoma resulta excesivamente alejada de las localidades concretas, y, por lo tanto, se produce una falta de vivencia de las realidades tangibles por parte de los órganos que han de decidir sobre ellas. Conviene destacar que la labor de juzgar reside en algo más que aplicar una norma; presenta también, y como presupuesto, una valoración de conductas y una ponderación de intereses; por lo mismo, se precisan conocimientos jurídicos, claro es, pero hay una formación de criterios en relación con las necesidades concretas en presencia, que no vienen en el temario de unas oposiciones. Es necesaria, en consecuencia, una inmediatez al ámbito sociológico en el que se ha de actuar, aunque ello suponga vivir fuera de las consabidas ciudades. De ahí nuestras reticencias a que en la carrera judicial se progrese de otra forma que no sea «juzgando» y demostrando además conocimientos en concursos que no necesitan preparación inmediata previa, sino la diaria formada en las necesidades del propio ejercicio profesional.

Atendidos, pues, esos razonamientos sobre la inmediatez y el hecho de que se viene produciendo un importante aumento de los asuntos contencioso-administrativos, que se ha de incrementar en el futuro inmediato, parece hacer necesaria la ampliación en la jurisdicción de este orden del binomio región-Estado, al menos con un elemento más, si es que no se quiere llegar al cuarto (municipio) por resulta ello excesivo. Así pues, habría de jugarse con los ámbitos conocidos del partido o de la provincia, o con otros, para establecer un nivel de primera instancia general en lo contencioso-administrativo y dejar las actuales Salas de tal jurisdicción para el cometido de apelación general, más reposado y menos necesitado de inmediatez por centrarse en aspectos reví-

sores ordinariamente, o puramente críticos de una labor ya hecha anteriormente por otro órgano judicial.

En lo relativo a la provincia, surge el problema de su disfuncionalidad, al menos en gran número de casos y territorios. Es posible que en Castilla, donde a don Javier de Burgos le dio por hacer muchas, a pesar de contar como base territorial con una llanura, pueda la provincia servir como territorio de órganos judiciales, a pesar de lo arbitrario de los límites, como se comprueba recorriendo las carreteras de la zona; pero, por ejemplo, en el caso de la provincia de La Coruña, con la capital en un extremo, con distancias que pueden rebasar los 140 kilómetros y con un desprecio (desconocimiento, sería más justo decir) de la orografía del país y de las relaciones intercomarcales del mismo, no se puede hacer mucho en este particular. Así como en lo administrativo la provincia suele ser un ámbito excesivamente pequeño para una labor de planificación, y, en cambio, resulta grande de más para marco de prestación de los servicios concretos, así también en lo judicial parece un ámbito pequeño para Tribunal de Apelación y deviene enorme como espacio para el órgano de Primera Instancia, que es lo que en este momento nos interesa y buscamos.

Puede entonces que sea el Partido Judicial lo que más nos convenga adoptar como nivel en este esquema administrativo, y, consiguientemente, un órgano jurisdiccional unipersonal, más resolutivo y cercano a las personas y a las cosas implicadas en el hecho a que el acto administrativo se refiere. Es posible que varios Partidos Judiciales, por el número de asuntos que en ellos se susciten, no precisen un órgano específico de esta jurisdicción; mas ello tiene fácil solución, adscribiéndolo al Partido más próximo que lo tuviese.

En el proyecto original de Ley Orgánica del Poder Judicial, preparado por el Gobierno anterior al 28 de octubre de 1982, no se preveía este órgano unipersonal de primera instancia en lo contencioso-administrativo, si bien parece que se hallaban aceptadas las enmiendas presentadas en este sentido por otros grupos parlamentarios. Desconocemos el proyecto de ley del Gobierno actual, aunque no sería difícil que se impusiese ese resultado. Lo que, desde luego, resulta muy claro para nuestro punto de vista es que no se puede, desde una ciudad lejana y con muchos asuntos en espera de resolución, conocer las múltiples circunstancias de hecho que constituyen en tantos casos la base de una decisión justa, y de ello podemos, modestamente, dar fe quienes hemos ejercido durante años la función de juzgar, como quien dice, sobre el terreno y después nos vemos constreñidos a hacerlo desde la fría lectura de unos autos.

#### IV

Y para no hacer excesivamente extensa la exposición, resumamos ya en esquema los niveles de la estructuración jurisdiccional administrativa; serían éstos:

— Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

(A nivel de Partido, en sentido amplio, o sea, pudiendo comprender uno o más.)

- Salas de lo Contencioso-Administrativo.  
(Integradas en los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, por las razones que se dirán, y sin perjuicio de la Sala de Recursos para conocer en esta materia, según se expondrá.)
- Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.  
(Sin prejuzgar el problema de que subsista o no la Audiencia Nacional en su vertiente de lo Contencioso-Administrativo, por ser de interés exclusivamente en el nivel central del Estado.)

Basamos la integración de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales en los futuros Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en que el párrafo segundo del artículo 152 de la Constitución señala que «un Tribunal Superior de Justicia [...] culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma... todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste»; mas antes de que se haya promulgado ésta han aparecido todos los Estatutos de Autonomía, que, salvo el de La Rioja, que curiosamente no se ocupa del Poder Judicial, expresan al unísono, con unas u otras palabras, que este Tribunal culmina la organización judicial en el territorio correspondiente, que se agotarán ante el mismo las diversas instancias procesales y que en él se integrará la Audiencia Territorial correspondiente.

Parece, pues, que estas disposiciones de los Estatutos, a menos que se declarasen inconstitucionales, habrán de tenerse como punto de partida en la redacción de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que no podría modificar aquellos Estatutos aprobados por referéndum ni variar las disposiciones propias de los mismos a propósito de su procedimiento de modificación específico. De todas maneras, no vemos anormalidad alguna y sí gran coherencia con los presupuestos de una autonomía en que exista un Tribunal para agotar ante el mismo las instancias procesales de los asuntos iniciados y fallados en la respectiva Comunidad, salvo la casación y la revisión, que han de corresponder al Tribunal Supremo del Estado, ni que en dicho Tribunal se integre la actual Audiencia Territorial, a menos que mantengamos (sin razón atendible a la vista) la existencia de dos organismos superiores colegiados, «pegados» el uno al otro, con grave confusión para el sistema. Pensamos, por el contrario, que resulta simplificador y operativo que la Audiencia Territorial sea una parte del Tribunal Superior, y eso es integrar, según el diccionario; hacer entero algo. Componerlo de sus diversas partes. Y, en concreto, como la Audiencia Territorial tiene hoy una Presidencia, una Sala de Gobierno, una Sala de lo Civil y una Sala de lo Contencioso, son todas esas piezas aprovechables para el Tribunal Superior, que, necesariamente, habrá de tener una dirección, como es el presidente; una cierta administración personal y material, como es la Sala de Gobierno, y, de modo imprescindible, unos órganos jurisdiccionales que culminen y agoten (aparte de otras materias) las instancias civiles y las contencioso-administrativas, por lo que parece necesario que las Salas de ese orden pasen a formar parte del Tribunal Superior. No resulta, después de estos razonamientos, base objetiva para que continúe existiendo la Audiencia Territorial, desde nuestro punto de vista.

## V

Falta ahora por examinar cuál sería la competencia atribuible a esa Sala de lo Contencioso-Administrativo, hoy de la Audiencia Territorial y mañana del Tribunal Superior de Justicia. Así como también la correspondiente a esos otros órganos inferiores o Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Dejando intocado lo correspondiente al Tribunal Supremo del Estado, por entender que, según la Constitución, habrá de ceñirse su atención a los recursos de casación y de revisión, con lo que se conseguirá una guía jurisprudencial, que creo debe ser la misión fundamental de esa clase de Tribunales y no la de ser una instancia más en el conjunto. Tampoco se hablará de la Audiencia Nacional en este ámbito contencioso, que subsistirá en su actual competencia a nivel de Estado en primera instancia o desaparecerá.

La atribución actual de competencias a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales resulta hoy, a nuestro juicio, sumamente complicada y sin necesidad, que es lo peor. Si observamos lo dispuesto sobre este particular en los artículos 10, 11 y 14 de la Ley reguladora de esta jurisdicción de 1956, reformada por Ley de 17 de marzo de 1973, podremos darnos cuenta que barajan al respecto varios criterios a la vez: la materia, la cuantía, el órgano administrativo que dictó el acto o la resolución impugnados. Todo lo cual más parece indicativo de una transacción entre intereses extrajudiciales que una clara y sensata distribución de competencia entre Tribunales para una mejor atención al justiciable.

Creemos mucho más operativo en la materia de que se trata de atender como criterio general de atribución de competencia al del órgano administrativo que dictó el acto o la resolución objeto de recurso. Se trata de una referencia sumamente clara e indubitada, que, hablando en términos de farmacopea, no tiene contraindicaciones; en cambio, si acudimos como criterio general al de la materia objeto de discusión, vamos a encontrarnos muy pronto con graves complicaciones y dificultades, máxime en un Estado de las Autonomías en que se van a ejercitar a la vez competencias propias, transferidas, delegadas..., que puede llevarnos a tener que desdoblarse el acto en sus componentes y a obligarnos a encomendar su revisión a órganos diferentes. Parece que lo verdaderamente interesante en un Estado de Derecho y de garantía de los derechos e intereses de los particulares es que el asunto contencioso-administrativo sea visto en su conjunto —que es como tiene sentido— por el Juzgado, la Sala del Tribunal Superior o la del Tribunal Supremo, haciéndolo pasar por alguno, algunos o todos esos órganos, según la importancia de ese asunto. Después, como criterio subsidiario, o mejor complementario, podría echarse mano del de la materia a los efectos de señalar la procedencia o no de varias instancias o recursos. Hoy mismo ya se usa para las materias de personal, electoral, derechos fundamentales, etc., e incluso el de la cuantía para los asuntos no apelables o apelables.

En relación con las competencias, ocurre un fenómeno parecido al de la organización ya aludido, y es el de que no se ha aprobado aún la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero ya lo han sido todos los Estatutos de Autonomía y, salvo el de La Rioja, todos contienen disposiciones en esta materia conten-

cioso-administrativa, que vienen a ser una reproducción casi literal en todos ellos, y que podrían resumirse en los siguientes: los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma son competentes para conocer, en todas las instancias y grados, los asuntos que versen sobre materias cuya legislación compete en exclusiva a dicha Comunidad; y, en los demás, se estará a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial. La fórmula no nos parece muy afortunada, porque volvemos a involucrarnos en problemas de materia, que nunca se va a dar en dosis separadas de competencia exclusiva, asumida, delegada, etc. De ahí que la Ley Orgánica del Poder Judicial pueda hacer mucho para clarificar la situación futura, si en su regulación de la competencia se muestra generosa en la atribución de la misma a los órganos inferiores, atendiendo al criterio de la autoridad administrativa que haya dictado el acto o disposición impugnados en origen; sin perjuicio de los recursos procedentes, si se quiere hacer llegar a Tribunales más elevados para formar doctrina jurisprudencial; pero no debería olvidarse que esto se consigue también con los recursos en interés de la ley y no se alargan innecesariamente todos los procedimientos judiciales.

En nuestra opinión, la distribución de competencias podría quedar establecida de la siguiente manera:

A) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo:

1. Actos dictados por los órganos de la Administración local *latu sensu* —parroquias, municipios; comarcas, provincias.
2. Actos dictados por los órganos de la Administración superior autonómica de nivel inferior a «consejero», y los dictados por éste en recurso de alzada.
3. Actos dictados por los órganos de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma, y que, en caso de haber sido recurridos en alzada, no hubiesen sido modificados por un órgano estatal de nivel central.

B) Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma:

a) Apelación de las resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de los ulteriores recursos de casación y de revisión para ante el Tribunal Supremo en los casos en que los mismos procedieren. Insistimos en que sería interesante articular un recurso en interés de la ley, con amplia legitimación al respecto —incluso el Defensor del Pueblo—, como medio de conseguir una doctrina jurisprudencial sin por ello alargar los procesos concretos.

b) Conocimiento en primera instancia de los recursos contra actos y disposiciones de los órganos superiores de la Administración autonómica —Gobierno y sus miembros.

C) Sala de Recursos del Tribunal Superior de la Comunidad Autónoma.

La existencia de esta Sala dentro del Tribunal Superior viene exigida porque se hace necesario otorgar un recurso de casación y revisión a las resoluciones de las Salas de lo Contencioso que ultiman la instancia en nivel único como es el caso contemplado bajo el apartado b) de las competencias enume-

radas para las mismas. Esta Sala de Recursos podría estar formada por todos los presidentes de la Sala del Tribunal Superior y por el propio presidente de este Tribunal, con lo que, aparte del nivel dado a la misma, se conseguiría un ahorro de funcionarios.

Realmente como esta Sala podría conocer de recursos en que los actos o resoluciones de la Administración autonómica superior hubiesen versado sobre competencias que no fuesen de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, podría otorgarse un recurso en interés de la ley para estos casos, con amplia legitimación: abogado del Estado, Ministerio Fiscal, Defensor del Pueblo, a decidir lógicamente en el Tribunal Supremo del Estado.

\* \* \*

Con todo esto cerramos nuestra exposición, que estuvo motivada por el deseo de una democratización de la Administración de Justicia, una de cuyas vertientes entendemos que es la de la cercanía del procedimiento al justiciable, lo que hará más fácilmente controlable por éste la actuación de los órganos públicos del orden jurisdiccional, si no directamente, sí por la vía indirecta de la publicidad y la crítica, que sólo son posibles y eficaces cuando se conocen los rumbos de la situación.

Pienso que el Estado de las Autonomías no debe ser ajeno al campo jurisdiccional y que en este orden se deben dar los pasos con generosidad, evitando el anclamiento en posturas históricas periclitadas en que se consideraba atributo del soberano-rey y, por trasposición histórica, del soberano-Estado de «justicia, moneda, fonsadera y los suos yantares». El Estado de la Constitución de 1978 puede ser un marco de convivencia aceptable para todos si se desenvuelven las instituciones bajo el criterio de que la democracia es de individuos, mas también de los grupos sociales realmente existentes, con anterioridad a cualquier disposición legal o administrativa, como son las Comunidades Autónomas; pero, asimismo descendiendo, otros entes.