

JESÚS MARÍA CHAMORRO GONZÁLEZ

I.- Se ha realizado este trabajo de tesis doctoral bajo la dirección de los Profesores Tolivar Alas y Cueto Pérez, y con el título de **“El control judicial de la actividad administrativa. Anomalías y disfunciones competenciales en nuestro sistema de justicia administrativa”**. Con él tratamos de acotar el conjunto de la materia que nos ocupa, esperando que quien se acerque al mismo pueda intuir de una manera más o menos certera, todo el conjunto de ideas con trascendencia jurídica y de realidades que se producen en el día a día del ejercicio de la función de control de la actividad de las administraciones públicas y del sometimiento de las mismas a los fines que las justifican, como reza la dicción literal del artículo 106 de la Constitución española.

Efectivamente, dentro del control de la actividad de las Administraciones Públicas por los órganos judiciales los problemas competenciales han sido y es uno de los puntos calientes de la actividad de los órganos judiciales encuadrados en la jurisdicción contencioso-administrativa y es aquí donde surge la necesidad de abordar un estudio en profundidad de los aspectos relacionados con la determinación del órgano judicial competente para conocer de un determinado litigio.

No podemos ocultar que la procedencia profesional del doctorando influye notablemente en la decisión final en relación con el camino elegido. Lo anterior, a nuestro juicio, no enerva el interés doctrinal y práctico de una cuestión tan importante como es el de los fueros competenciales que contiene la regulación positiva de la competencia de los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La directa relación de este problema con el bloque normativo que disciplina jurídicamente la actividad administrativa en sus distintas fases, y más concreto, en la fase de revisión en vía administrativa de actos administrativos, así como en el ejercicio de sus potestades de autoorganización, condiciona de forma determinante, como trataremos de concluir, el sistema de control judicial de la actividad de las Administraciones Públicas.

Ciertamente, es a uno los tres poderes del Estado, el Poder Judicial, al que se atribuye la trascendental tarea de controlar la legalidad de la actuación, sin perjuicio de otros controles de carácter interno. Un Poder Judicial que responde a unas reglas de organización que buscan la eficacia en el ejercicio de su función jurisdiccional y que exige el respeto a una serie de principios y derechos que conforman la satisfacción de un fundamental objetivo que no es otro que la satisfacción de derecho a la tutela judicial efectiva, con exclusivo sometimiento a la ley.

Como es sabido, en nuestro sistema judicial, existen unos órganos jurisdiccionales especializados para llevar a cabo ese control judicial de las Administraciones Públicas, órganos que se encuadran en la denominada Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La celeridad procesal es un elemento clave para la eficacia en el ejercicio de la función jurisdiccional y ello precisa claridad en la normas procesales, virtud que creemos es más deseable en la fase inicial del proceso donde la parte recurrente debe conocer con certeza que órgano judicial será el competente para conocer del recurso que se pretende interponer, ya que efectivamente los tiempos de resolución, las posibilidades de recurso e incluso el coste del proceso, dependerán de a qué órgano se atribuye el conocimiento del recurso contencioso-administrativo que se va a articular.

Creemos que el sistema adolece de falta de sistemática y racionalidad, y tal parece que el legislador ha querido definir el mismo a través del aforamiento particular de las Administraciones por razón de la materia y del órgano, entre otros parámetros, sin querer establecer un sistema fundamentado en principios generales. Tiempos de resolución distintos y con posibilidades de recurso también distintas, son una constante en la realidad que genera la regulación vigente, y ello a pesar de la labor unificadora llevada a cabo por los Tribunales de Justicia en los casi 15 años de vigencia de la Ley, eso sí, con algunas reformas legislativas por el medio. Esa asimetría, que genera desigualdad e inseguridad jurídica en el régimen de aforamiento, es el núcleo central de la inquietud que mueve esta investigación.

II.- El trabajo que aquí se resume pretende realizar una aportación, hasta ahora inédita, al menos en su extensión y profundidad, en el análisis de las normas que regulan la concreta atribución de ese control a los distintos órganos judiciales de nuestra organización judicial, especialmente Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Para ello nos hemos propuesto un camino que pasa por distintas estaciones. En todo caso queremos precisar la trascendencia práctica que tiene este problema siendo buena prueba de ello la enorme conflictividad que ha generado. También es necesario poner de relieve las específicas circunstancias que concurren en el control judicial de las Administraciones Públicas radicadas geográficamente en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, por lo que nos adentraremos en este concreto problema desde una perspectiva singular, considerando esas particularidades derivadas de la inexistencia de administración periférica de las Comunidades Autónomas en estos territorios, concentrándose la actividad administrativa en los órganos centrales de la Administración Autonómica. Esta singularidad es también uno de los incentivos que se encuentra presente en la decisión de abordar este tema, donde tratamos de aportar algunas luces a una realidad cercana y habitual en nuestro territorio judicial, en el que además la actividad administrativa sometida a control judicial ha sido abundante y ello por la existencia de un importante aumento de la actividad pública en ámbitos como la obra pública, las expropiaciones para grandes y ambiciosos proyectos de construcción de infraestructuras de comunicación por carretera, alta velocidad ferroviaria, o infraestructuras portuarias, con la consiguiente litigiosidad que ello genera.

El presupuesto procesal de la competencia en sus distintas manifestaciones de competencia material u objetiva, funcional y territorial, sirven a la adecuada y eficaz satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva y ello en la medida en la que al tratarse de un derecho de configuración legal, solo si conoce del recurso el órgano judicial en el que se produce una concurrencia de los tres elementos que definen la competencia, podrá valorarse el fondo del asunto planteado y considerar jurídicamente las pretensiones y resistencias de las partes litigantes. La importancia del elemento competencial desde esta perspectiva nos invita a profundizar en el análisis de cómo se diseña el sistema en nuestro derecho positivo. Como ya hemos dicho, los tiempos de resolución, el procedimiento judicial que se ha de seguir para conocer de las pretensiones y el régimen de recursos en vía judicial, dependen de la competencia.

De otro lado, las disfunciones del sistema han quedado de manifiesto en una realidad forense, especialmente en los primeros años de vigencia de la actual Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la que se han producido continuamente incidentes de competencia entre los distintos órganos judiciales que conforman la planta, y en concreto entre las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia y los Juzgados unipersonales de ámbito provincial. La complejidad del sistema y la necesidad de evitar interposiciones de recursos de manera extemporánea, provoca la formalización de mismo en órganos incompetentes y la actuación de los poderes de oficio del órgano judicial para velar por la conformidad a derecho de la relación jurídico-procesal. Como es sabido, el Ministerio Fiscal siempre es parte en estos incidentes, como garante del interés general, en este caso manifestado en la garantía del cumplimiento de las normas procesal de orden público.

La investigación trata de seguir las pautas que normalmente orientan los trabajos de investigación como lo es una tesis doctoral, pero sí queremos señalar que por razón de la naturaleza de la propia investigación, hemos prestado especial atención al tratamiento que los tribunales de justicia han dado al tema, analizando de manera exhaustiva un número importante de resoluciones judiciales que han tratado la cuestión.

No podemos tampoco obviar el análisis de las reformas legislativas habidas en este tema desde que la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa vio la luz en 1998. Las reforma parciales ha sido varias, especialmente la llevada a cabo a través de la Disposición Adicional Décimocuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 6 de Julio, del Poder Judicial.

III.- A continuación se relacionan y resumen los distintos capítulos o apartados en los que se centra el trabajo de tesis.

En primer lugar y de forma introductoria nos referimos muy someramente a la importancia que el principio de legalidad tiene en la actuación de las Administraciones Públicas, destacando especialmente las últimas aportaciones en este sentido. En este punto tomamos muy en consideración las conclusiones alcanzadas en el trabajo de investigación que precedió a este trabajo de tesis doctoral. Nos ocupamos después de analizar la planta del orden jurisdiccional contencioso administrativo. La evolución histórica de nuestro sistema así como una visión general a la organización y estructura de los sistemas imperantes en los países de nuestro entorno también son objeto de nuestra atención. Dentro de este apartado del estudio de la planta consideramos imprescindible abordar las razones que llevaron al legislador a introducir órganos unipersonales en la misma así como a analizar desde un punto de vista crítico las consecuencias de esa reforma de la planta llevada a cabo en 1998 y que fue acompañada de la introducción de un nuevo instrumento procesal, hasta entonces desconocido en la jurisdicción contencioso administrativa, nos referimos al procedimiento abreviado. No se puede ocultar que se trata de una reforma, que además de especialmente controvertida, supuso un cambio en los principios de nuestro modelo de justicia administrativa.

Continuamos por el examen de la jurisdicción y de la competencia como presupuestos procesales para ejercicio de la función jurisdiccional, analizando sus distintas manifestaciones de competencia objetiva o material, funcional y territorial. Ahondamos en la regulación que contiene la Ley Jurisdiccional respecto de estos tipos de competencia y especialmente a su relación con las distintas fases del proceso, fijándonos en la cautelar, la cognitiva y la de ejecución. El tratamiento procesal de esas clases de competencia, sobre todo cuando se produce una falta de competencia, también son objeto de nuestra atención, centrándonos lógicamente en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. No cabe duda que esta es una cuestión principal en la medida en la que ese tratamiento es el que podrá hacer que se dispongan de los mecanismos adecuados para salvaguardar la relación jurídico procesal eventualmente afectada por un problema competencial, permitiendo una decisión de fondo sobre las pretensiones de la partes, una vez subsanado el defecto procesal.

Más tarde avanzamos hacia el estudio de los principios sobre los que descansa el sistema de reparto competencial en el orden contencioso-administrativo fijándonos en los criterios de distribución de la misma, lo que nos obliga a un estudio de los preceptos legales que disciplinan esa distribución competencial y también el análisis de los muchos factores que influirán en ese proceso, como lo son la cuantía y la materia sobre la que versa la actividad administrativa litigiosa -considerando los diferentes ámbitos de la acción sectorial de la actividad administrativa- y la cuantía. Efectivamente el legislador ha optado por considerar la cuantía y la materia como criterios de atribución de la competencia material u objetiva, por eso ha sido necesario detenerse en estas cuestiones. Con respecto a la cuantía es necesario estudiar la regulación de los criterios de fijación así como el momento procesal de la fijación de la cuantía, las atribuciones de los Secretarios Judiciales en relación a esta cuestión, así como las del órgano judicial, valorando las consecuencias teóricas y prácticas de todo ello. Con respecto a la materia también se indaga en los distintos ámbitos de la acción sectorial de las Administraciones Públicas analizando las potestades administrativas que en esos ámbitos se ejercen y su relación con la fijación de la competencia. Se aborda un estudio de la organización administrativa, ya que según que la actuación administrativa emane de uno u otro órgano administrativo, se atribuirá también a uno u otro órgano judicial la competencia para el control judicial. La organización administrativa y la organización judicial en relación al control de la actividad administrativa deben responder a ciertas ideas de paralelismo buscando racionalidad y simetría en ambas organizaciones, elementos que sin duda, desde una perspectiva estrictamente judicial favorecerán el principio de unidad de doctrina jurisprudencial y la eficacia en general de la función jurisdiccional.

En definitiva, estudiamos todo un conjunto de aspectos que se interrelacionan en ese objetivo de fijar el juez predeterminado por la ley para conocer de un concreto recurso contencioso-administrativo. Sin duda esta es la fase fundamental de la investigación, ya que nuestro propósito fue diseccionar los preceptos que regulan el sistema, así como la interpretación que los Tribunales de Justicia han dado a los mismos, todo ello por supuesto, analizando la doctrina científica que ha tratado el tema. El método seguido en esta fase profundizo en el estudio sistemático de los preceptos legales que diseñan el modelo,

detiéndonos en los distintos apartados que los componen. Ya hemos dicho que se trata de normas extensas y con detalles prolijos que han tenido un trámite parlamentario de aprobación con algunas vicisitudes y un intenso tratamiento interpretativo por parte de los órganos judiciales.

Efectivamente nos estamos refiriendo a un texto legal, la Ley Jurisdiccional de 1998, largamente esperada por el conjunto de los denominados operadores jurídicos, y ello en la medida en la que la vieja Ley Jurisdiccional de 1956, con un alto grado de perfección técnico jurídico, no podía seguir siendo un instrumento procesal de control de unas Administraciones Públicas que desarrollaban su actividad en un escenario, el que generó la Constitución de 1978, radicalmente distinto al anterior, y donde la concepción del Estado como democrático, social y de derecho y el consecuente principio de legalidad, serían el fundamento básico del nuevo orden jurídico. La atención se centró fundamentalmente en los artículos 8 y 10 de la Ley Jurisdiccional que contienen las normas que disciplinan la competencia material u objetiva de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de las Salas Territoriales de este orden en los Tribunales Superiores de Justicia, y ello con el afán de analizar las peculiaridades del problema en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

En estos dos preceptos se condensa el núcleo duro de la regulación positiva del régimen de distribución de competencias entre los distintos órganos judiciales de ámbito territorial que conforman la planta de este orden jurisdiccional a nivel autonómico. Dentro del artículo 8 se concentra la regulación de las competencias en relación a las actuaciones administrativas emanadas de la Administración Local, Autonómica y del Estado. Nos adentramos en su estudio teniendo en cuenta las distintas formas de manifestación de esa actuación administrativa, a saber, actos administrativos, disposiciones de carácter general, vía de hecho e inactividad y considerando también los distintos ámbitos de la acción administrativa sectorial, especialmente las cuestiones de personal, la gestión, inspección y recaudación de ingresos públicos, la ordenación del territorio y urbanismo, el ejercicio de potestades sancionadoras, las actuaciones administrativas relacionadas con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas así como otras cuestiones o ámbitos competenciales. De este precepto se deriva el marco de atribución de las competencias atribuibles a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de ámbito provincial. En relación al artículo 10 es necesario diseccionar su prolijo contenido, lo que nos llevó derechamente a estudiar todos los apartados que lo integran con un análisis crítico de su contenido. En este precepto el legislador combina los criterios expuestos, cuantía, órgano del que emana la actuación administrativa y ámbito material de la acción administrativa sectorial para establecer un régimen de competencias que desde el punto de vista material se atribuyen a las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

Por último, nuestro objetivo fue poner de manifiesto las concretas disfunciones que presenta el diseño legal, especialmente desde el punto de vista de la eficacia y de la objetividad que debe perseguir todo sistema de control judicial. En este concreto apartado nuestra intención se centró en comparar la organización y estructura de nuestras Administraciones Públicas, con la planta del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo poniéndolas en relación, analizando si las premisas de la racionalidad y sobre todo de la predeterminación del Juez, se cumplen de manera óptima en el diseño de nuestro sistema de control judicial de la actividad administrativa. En este apartado final, y como ya hemos dicho, condesamos las conclusiones que la investigación nos sugirió, todo ello relacionándola con las normas que con rango constitucional establecen los cánones del funcionamiento de los órganos judiciales, especialmente con el decisivo artículo 24 de la Constitución que recoge, entre otros, el ya mencionado derecho al juez predeterminado por la ley, y las posibilidades de que ésta previsión pueda ser alterada por los sujetos intervinientes en el proceso, sobre todo en la fase previa al dictado de la decisión definitiva susceptible de impugnación judicial.

IV.- No debemos ocultar que en la materia analizada no existen grandes aportaciones de la doctrina científica, siendo así que fue necesario afrontar decididamente un análisis de la doctrina jurisprudencial al respecto, lo que se centró especialmente en la emanada de los Tribunales Superiores de Justicia, y por supuesto y también del Tribunal Supremo. El método de investigación estuvo condicionado por esta escasez de fuentes. Rastreamos las fuentes de información y los estudios que desde una perspectiva concreta abordan el problema, así como

las obras generales referidas al proceso contencioso-administrativo que se detienen en el análisis de las normas que disciplinan la cuestión. Las revistas más solventes en nuestra doctrina científica en relación al derecho Administrativo han sido objeto de una especial atención. En esta referencia hay que recordar como los incidentes en los que se cuestiona la competencia del órgano judicial que hasta ese momento conoce de un determinado proceso judicial se suelen sustanciar y resolver en forma de Auto, lo que dificulta más si cabe la localización de las resoluciones judiciales que se dictan en esta materia.

Queremos señalar que la investigación, aun partiendo de una perspectiva administrativista del problema que nos ocupa, no puede ser ajena a la realidad de las normas de naturaleza procesal, que insertas de un lado en la Constitución y de otro en la propias normas procesales, disciplinan el proceso contencioso-administrativo y más en concreto la jurisdicción y competencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Creemos que la singularidad del tema sobre el que versa esta tesis doctoral justifica por sí misma la investigación acometida, a lo que sin duda hay que añadir la trascendencia práctica que el trabajo en sí, y las conclusiones obtenidas, pueden tener para el diseño de un eficaz sistema de control judicial de la actuación de las Administraciones Públicas. Tratamos de cubrir un espacio que consideramos casi inédito en el ámbito de la doctrina científica, y que sin duda la jurisprudencia no puede abordar con la extensión, profundidad y alcance que permite una investigación como la que precisa un trabajo de tesis doctoral.

Como ya señalamos más atrás, consideramos que detrás de este trabajo existe un hilo conductor que desde un punto de vista ciertamente crítico busca poner de manifiesto las disfunciones de nuestro sistema de justicia administrativa, aportando unas conclusiones que desde la perspectiva de derecho a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, y al juez natural permitan introducir correcciones en el mismo.

En definitiva, esta tesis trata de ser innovadora y sobre todo integradora, consciente que el tema que aborda tiene un alcance práctico muy importante en la medida en la que se afronta el análisis de uno de los elementos claves de la arquitectura de nuestro sistema de justicia administrativa, destacando su dimensión teórica desde la perspectiva de los principios procesales y constitucionales, su aplicación práctica por los tribunales de justicia que han tratado de dar coherencia a las posibilidades de la regulación positiva, y la crítica científica de todos estos aspectos, pretendiendo alcanzar con todo ello unas conclusiones que permitan plantear soluciones racionales y eficaces.