

CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANTA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (MODELO ESPAÑOL Y MODELOS COMPARADOS)

Por

RAÚL BOCANEGRA SIERRA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA HACIA UN NO-MODELO.—III. LAS FÓRMULAS DE SOLUCIÓN.—IV. LOS JUZGADOS UNIPERSONALES DE LO CONTENCIOSO.—V. LOS JUZGADOS CENTRALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.—VI. LOS MODELOS COMPARADOS: A) *El Derecho alemán*. B) *El Derecho francés*. C) *El Derecho italiano*.

I. INTRODUCCIÓN

Recordaba, no hace mucho, un joven y valioso autor (1), a propósito de la peculiar evolución de nuestro sistema de nulidad de pleno derecho —que quedó muy pronto fuera del curso de los acontecimientos por los que discurrían los Ordenamientos europeos—, la certera afirmación de Otto MAYER, hecha en 1907 (2), de que «a los juristas les ha sido negada la alegría del hombre que inventó la pólvora o la telegrafía sin hilos, porque en la Ciencia del Derecho no hay inventores... o, al menos, no debería haberlos». Este recordatorio, que incorpora una constatación obvia sobre el papel de los juristas, viene inmediatamente a la imaginación al contemplar la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa, en donde el legislador se ha comportado ciertamente como un auténtico y consciente inventor, luciendo un absoluto decisionismo desprovisto de conexión alguna con experiencias o criterios conocidos. Es verdad que el autor de la Ley no puede ser destinatario de la admonición de Otto MAYER, y que no deja de estar en su papel, por tanto, por integrar la representación de la soberanía popular, cuando «inventa» el Derecho, incluso cuando, como aquí sucede, esas invenciones u ocurrencias carecen de la menor apoyatura en principios conocidos o, aun siquiera,

(1) J. GARCÍA LUENGO, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 19.

(2) O. MAYER, *Der gegenwärtige Stand der Lehre des öffentlichen Eigentums*, «AöR», 1907, 4, pág. 499.

en principios. Pero también es cierto que las observaciones que siguen, dirigidas a recordar dónde están esos correctos principios que la Ley de 1998 ha perdido de vista, están cubiertas, por ello, frente a posibles tachas de «descubrimientos» al margen del legislador, que resulta, así, el único inventor, junto, naturalmente, a quienes sostienen la fórmula de la Ley. No se trata aquí, pues, de descubrir nada, sino, bien al contrario, de poner de manifiesto la existencia de un verdadero «descubrimiento» en la regulación de la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa, de una invención jurídicamente insostenible en buenos principios, y que no resulta posible identificar, en absoluto, con modelo conocido alguno. La fórmula viene a constituir, más bien, un auténtico no-modelo, producto de una cumplida y sorprendente evolución propia, totalmente castiza, al margen por completo de principios generalmente aceptados y de sistemas de referencia de otros países, como los de Alemania, Francia o Italia, por ejemplo, modelos a los que desde luego no mejora en lo más mínimo. El dato de la eficacia social de un sistema judicial, mucho más si se trata de un sistema tan sensible por su conexión inmediata con el poder como es el contencioso-administrativo, constituye un elemento de análisis de primer orden, del que en ningún caso se puede prescindir. Hasta tal punto esto es así que, con toda seguridad, es preferible en términos generales un sistema judicial de no muy buena factura técnica pero que dé satisfacción a las necesidades de los ciudadanos, es decir, que los ciudadanos lo reconozcan cercano, antes que otra estructura judicial más depurada técnicamente pero que no les inspire la suficiente confianza. La opinión que los ciudadanos tienen en España sobre la Justicia no es precisamente la mejor (las encuestas sitúan a la institución judicial en los últimos lugares de sus preferencias), y es en todo caso muy inferior a la de las opiniones públicas de otros países incluso con modelos judiciales técnicamente inferiores, como lo son, de hecho, en buena medida, los anglosajones. Ello es todavía peor entre nosotros por lo que se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa, que, tras unos años de aplicación de la reforma de la Ley Jurisdiccional, continúa ofreciendo un panorama desolador, con una bolsa acumulada de más de 250.000 recursos sin resolver y con tiempos de resolución de los asuntos (prolongados ya en el tiempo desde hace muchos años) muchas veces difícilmente soportables. La reforma de 1998 no ha solucionado el problema, como no era demasiado difícil de aventurar. Tal vez, simplemente, ha evitado su agravamiento (lo que no es poco, desde luego), aun cuando ello ha sido a costa de desfigurar por completo el contencioso hasta hacerlo irreconocible y, lo que es peor —aunque cueste mucho utilizar la expresión—, absurdo, y precisamente por

las mismas razones que en reformas anteriores. De ellas, de sus resultados, no se ha aprendido que el problema de la planta del contencioso requiere un planteamiento y una solución globales y no, como viene sucediendo, la subordinación de todo el sistema (que, por ello, ya ha dejado de serlo) a dos o tres ideas, o a dos o tres corrientes de intereses que priman sobre las demás, sin atención alguna a principios esenciales: la obsesiva desconcentración de asuntos del Tribunal Supremo —que, por cierto, resuelve mediante Autos, y no por Sentencias, un excesivo porcentaje de asuntos, más de la mitad—, extendida ahora, con la reforma de 1998, también, a la Audiencia Nacional (?) y a los Tribunales Superiores de Justicia, con la ruptura del principio de colegialidad o del de doble instancia; pero también la afirmación de la insostenible (y no precisamente consecuencia del principio democrático) correlación entre el órgano administrativo autor del acto recurrido y el Tribunal encargado de su enjuiciamiento, con el mantenimiento de la Audiencia Nacional como un fuero personal de los Ministros, algo absolutamente incomprensible al norte de los Pirineos, especialmente en Alemania o en Italia. La situación, en particular con la creación de los Juzgados unipersonales, no ha hecho sino reproducir la de las anteriores reformas: el primer año las cifras ofrecen ciertos resultados, pero los siguientes vuelven ya a los números de siempre, hasta el punto de que, hoy, las Salas de lo Contencioso reciben más recursos que antes de la creación de los Juzgados unipersonales. Repito que la situación no era difícil de adivinar. Y no lo era no sólo porque no han sido corregidos los factores que explican la ausencia de eficacia social de nuestro contencioso, que no da respuesta efectiva a los problemas que debe atender, sino también porque, en un claro efecto *feed-back*, el camino emprendido (salir estrictamente del paso, sin pensar en una reforma global ni atender todos los intereses en juego), al margen por completo de la evolución de los sistemas europeos, es un camino sin norte, que nadie ha explicado razonablemente apoyado en principios reconocibles, y cuyas deficiencias técnicas y de principio retroalimentan un sistema absolutamente carente de coherencia, de lógica interna, un auténtico no-modelo y, por ello, completamente ineficaz o, por lo menos, de una eficacia socialmente inaceptable porque no resulta, en absoluto, inevitable. La estadística contenida en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial para el año 2002 muestra, en el sentido indicado, un resultado espectacular, sin duda alguna. Al margen de la Audiencia Nacional, a la que nos referiremos después, nuestro sistema contencioso se resuelve en un esquema jurisdiccional de *única instancia*, en donde en los Juzgados unipersonales se producen unas 10.000 apelaciones de entre alrededor de 80.000 re-

curso interpuestos, resultando porcentajes muy parecidos en las Salas de lo Contencioso: sobre unos 85.000 recursos interpuestos se admiten a trámite aproximadamente 10.000 recursos de casación, de los cuales, como se dice, más de la mitad se solventan por Auto, no por Sentencia. Es incomprensible —e inaceptable— que nuestro contencioso se haya visto convertido en un sistema jurisdiccional de única instancia, como incomprensibles resultan sus propios presupuestos. No se entiende bien el modo de reparto de competencias entre los Juzgados unipersonales y las Salas de lo Contencioso, que nadie sabe explicar porque literalmente no responde a criterio racional alguno, como nadie da cuenta tampoco razonablemente de la infracción del principio de la colegialidad con la creación de los Juzgados unipersonales, o del de la doble instancia (cosa que no hace tampoco el Tribunal Constitucional, incluso aunque haya dicho que tal transgresión no es inconstitucional en este ámbito), ni justifica juiciosamente la existencia de un recurso de casación montado sobre una única instancia jurisdiccional. Mucho menos la defensa explícita de la existencia de un fuero personal de los Ministros, que impide que las resoluciones dictadas por éstos puedan ser enjuiciadas por los órganos jurisdiccionales territoriales, o la incorporación del contencioso al tronco común de la Ley Orgánica del Poder Judicial que en 1985 había hecho esta Ley, con la ruptura, en la práctica, del principio de especialización, generalizando el llamado tercer o cuarto turno, o la deficiencia de los sistemas de unificación de la jurisprudencia. Asombran, finalmente, las críticas generalizadas al aumento de la litigiosidad, como si el derecho a la tutela judicial efectiva no tuviera un sólido soporte constitucional, como si los demandantes de justicia fueran culpables de tener que serlo, como si no hubiera que asumir, con técnicas razonables, un fenómeno social imparable y, lo que es más pasmoso, perfectamente previsible.

Este sistema jurisdiccional de única instancia en que ha quedado convertido nuestro contencioso, realmente tan excepcional, requiere algunas reflexiones que permitan explicar cómo ha podido llegarse hasta aquí, antes de analizar algunos rasgos esenciales de los modelos europeos más importantes (todos ellos con mayor eficacia social que el nuestro), que nos consientan advertir y ejemplificar la existencia y la permanencia de los buenos principios, que, efectivamente, todavía existen y a los que es posible volver —más bien, resulta imprescindible.

Pero todavía, paradójica y de nuevo sorprendentemente, debe notarse en la situación presente lo que parece una generalizada y resignada aceptación del escenario existente, lejos ya de las críticas que la Ley de 1998 suscitó en su momento. Ello, que es perfectamente com-

previsible en determinados operadores jurídicos, especialmente desde la perspectiva de los Jueces y Tribunales del sistema (en cuanto el cesto hay que hacerlo con los mimbres de los que se dispone), no lo es tanto en otros ambientes y no debe, con todo, impedir los ensayos de reflexión crítica sobre una realidad ciertamente insatisfactoria, como el que aquí se pretende, ratificándome básicamente, por lo demás, en lo ya sostenido en su día, que la práctica de la Ley Jurisdiccional de 1998 no ha desmentido, a mi juicio, en absoluto.

II. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA HACIA UN NO-MODELO

La configuración de la planta judicial ha sido uno de los pocos grandes problemas, nunca adecuadamente resuelto, de nuestro sistema jurisdiccional contencioso-administrativo. La Ley Jurisdiccional de 1956, que, como ha dicho el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, con todo acierto (y yo mismo he recordado en alguna otra ocasión), entró «majestuosamente» en el marco constitucional y consiguió llegar prácticamente hasta nuestros días con una asombrosa dignidad, en gran parte de su contenido (de la que, con todo, aún pudo, jurisprudencialmente, haberse obtenido más rendimiento), no acertó, sin embargo, a organizar con tino, de forma duradera (lo cual hubiera sido seguramente imposible en aquel tiempo), la planta de la jurisdicción contenciosa. El sistema orgánico originario de la Ley Jurisdiccional de 1956, si bien pudo ser útil en los primeros momentos de funcionamiento de la Ley (y constituyó indiscutiblemente un paso de gigante respecto a la situación anterior), comenzó muy pronto a dar pruebas cumplidas de su insuficiencia. Nada arreglaron (todo lo contrario) las sucesivas reformas de la Ley Jurisdiccional (todas, sin excepción), que no supieron adaptar la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa a los tiempos cada vez más complejos que iban adviniendo, lastradas, como lo estuvieron, por algunos prejuicios dogmáticos insostenibles, convirtiendo, así, la cuestión orgánica (de la que resulta inescindible el sistema de recursos) en el problema probablemente más grave e importante de los muchos que ha venido soportando este orden jurisdiccional. Veámoslo brevemente.

La Ley Jurisdiccional de 1956 estableció un sistema orgánico muy simple, acomodado a los tiempos que corrían (con un escasísimo número de recursos), con méritos indiscutibles como, por ejemplo, la judicialización plena de los órganos de la jurisdicción, sustituyendo la antigua composición mixta de los mismos, o la afirmación del principio capital de colegiación en la composición de los órganos jurisdiccionales, pero, sobre todo, al establecer un exigente y auténti-

co sistema de especialización de los Magistrados (con verdaderos aliados para la realización del esfuerzo de preparación de las difíciles oposiciones entre jueces en que consistía y reducción del cuarto turno exclusivamente para el Tribunal Supremo), sistema que ha venido funcionando a plena satisfacción, a diferencia de los modelos introducidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, y que ha estado, sin duda alguna, en el origen de los mejores éxitos de la jurisdicción contencioso-administrativa (a comenzar por su propia consolidación como tal) y cuya defectuosa regulación actual, tras la LOPJ, constituye uno de sus grandes males. Lo cierto es, sin embargo, que el sistema orgánico establecido por la Ley presentaba graves deficiencias estructurales que muy pronto se hicieron notar. El modelo se soportaba en una supuesta tradición española (de clara rai-gambre autoritaria, carente, a mi juicio, de fundamento solvente alguno, e increíblemente presente aún, en la actualidad, con una inusitada virulencia, en buena parte de la doctrina —y aun, también, en la jurisprudencia— y, desde luego, en la reforma de 1998), según la cual habría de existir una correlación cierta entre el órgano administrativo autor de los actos administrativos impugnados y el órgano judicial encargado de su enjuiciamiento jurisdiccional (3). Así, en lo sustancial, el sistema funcionaba de tal modo que las recién creadas Audiencias Territoriales eran competentes para conocer, en primera instancia, de los recursos interpuestos frente a los actos administrativos dictados por la Administración local y por la Administración periférica del Estado, mientras que el Tribunal Supremo lo era, en única instancia, de los recursos contra los actos dictados por los órganos de la Administración central del Estado, y, en segunda instancia, de las apelaciones contra las Sentencias de las Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales, con lo que, en último término, prácticamente todos los asuntos podían llegar —y llegaban— al Tribunal Supremo. El resultado final, muy pronto alcanzado, pese al, por entonces, por razones obvias, escaso número de recursos, puede fácilmente imaginarse: sólo unos pocos años después

(3) La doctrina alemana (Otto BACHOF, Walter JELLINEK o Carl-Hermann ULE, por ejemplo, entre otros) rechazó decididamente, en los años previos a la aprobación de la *Verwaltungsgerichtsordnung* de 1960, aún vigente, semejante forma de atribución de las competencias a los órganos jurisdiccionales, considerándola «una concesión indebida a una concepción autoritaria del Estado y a la susceptibilidad de la burocracia ministerial», en expresión de BACHOF (*Die verwaltungsgesgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 1968, 2.^a ed. inalterada de la 1.^a, de 1951, pág. 42, con cita de abundante doctrina). El legislador fue sensible a estos argumentos y atribuyó, con sentido común, a los Tribunales Administrativos la competencia general para conocer en primera instancia de todos los asuntos (con escasas excepciones), de tal forma que los Tribunales Superiores de cada *Land* conocen de los recursos de apelación y el Tribunal Administrativo Federal, con sede en Leipzig (el equivalente a nuestro Tribunal Supremo), de los recursos de casación.

del funcionamiento de la Ley Jurisdiccional, el sistema tenía una importante vía de agua en un aspecto esencial, como es el orgánico: el Tribunal Supremo estaba literalmente colapsado ante la presencia de un número de asuntos (que hoy nos parecerían ridículos) al que era absolutamente incapaz de hacer frente.

Había que dar solución al problema y, tras diversos intentos, a punto se estuvo de hacerlo con la reforma de 1973 (Ley de 17 de marzo de 1973), cuyo proyecto era de una extrema corrección y que, de haber prosperado, hubiera dado lugar, muy probablemente, a una situación muy distinta a la actual. El proyecto, rectificando esa idea tópica y sin fundamento de la necesidad de una correlación entre el órgano juzgador y el autor del acto administrativo recurrido, partía de la consideración de las Audiencias Territoriales como los jueces de Derecho común de la Administración, concibiendo al Tribunal Supremo como un órgano jurisdiccional de atribución, de apelación y de revisión. Esta certera colocación de la cuestión, que hubiera permitido montar un sistema orgánico del contencioso mucho más racional y eficiente que el existente, hubiera posibilitado, además (es decir, no sólo, sino además de organizar adecuadamente la planta judicial), solucionar la congestión de asuntos en el Tribunal Supremo. El proyecto lo intentó a través de una llana fórmula atributiva de competencia general a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales, que conocerían, en única o primera instancia, «de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra los actos dictados por órganos de la Administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, a menos que su conocimiento esté atribuido al Tribunal Supremo». La insistencia en el (falso) argumento, ya visto, de una supuesta tradición española nada democrática que exigiría un paralelismo entre el órgano juzgador y la Administración enjuiciada, junto a la afirmación de que la consideración de las Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales como jueces de Derecho común de la Administración habría de producir un cuarteamiento de la jurisprudencia (inaudito argumento, por cierto, pero efectivo en el caso), frustró por completo la reforma, y ya hasta ahora mismo, en los razonables términos propuestos por el proyecto. La finalidad perseguida por aquella (descongestionar al Tribunal Supremo del exceso de asuntos que amenazaban con paralizarle) se intentó conseguir de otro modo, en lo esencial, sustituyendo el precepto citado por el que finalmente fue el artículo 10.1.b) de la Ley Jurisdiccional de 1956, introduciendo en el debate parlamentario una variante final del mismo (incomprensible realmente y que nadie hasta ahora ha acertado a explicar), que ya nada tenía que ver con la idea del proyecto, y que concluía como

sigue: «... y cuyo nivel orgánico sea inferior a Ministro en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa».

A partir de este momento, el sistema orgánico del contencioso entra en barrena, sucediéndose reforma tras reforma, en un inútil intento de solucionar algo que realmente no se quiere solucionar, porque el punto de partida es siempre el mismo: descongestionar de asuntos al Tribunal Supremo, sin intentar elaborar siquiera una mínima base de estadística judicial, manteniendo un paralelismo entre órgano juzgador y Administración enjuiciada, pero sin contemplar, en absoluto, el problema en su conjunto, lo que parece desde luego imprescindible.

Así lo prueban, incontestablemente, las sucesivas reformas de la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa. El Decreto-ley de 4 de enero de 1977, que crea la Audiencia Nacional (órgano artificial, colocado como medida de acompañamiento a la supresión del antiguo Tribunal de Orden Público y no justificado en razones técnicas sino políticas, cuya desaparición, por lo menos en el ámbito contencioso-administrativo, como ocurrió con el antiguo Tribunal Central de Trabajo en el social, sería grandemente beneficiosa y perfectamente juiciosa), sitúa en su seno una Sala de lo Contencioso-Administrativo (vieja aspiración de quienes frustraron la reforma de 1973) que cumple fielmente las finalidades argumentales señaladas. Se trataba, como siempre, de descongestionar de asuntos al Tribunal Supremo, manteniendo la correlación entre el rango del juzgador y el de la Administración enjuiciada, lo que la Audiencia Nacional cumplía adecuadamente, viniendo a convertirse en una especie de fuero personal de los Ministros, que es en lo que básicamente hoy consiste.

La siguiente reforma, la muy importante llevada a cabo por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 (y por la Ley de Planta y Demarcación Judicial, de 28 de diciembre de 1988), torció aún más, y ya parece que definitivamente, el rumbo de una organización racional de la jurisdicción contencioso-administrativa. Contra toda nuestra tradición (y la de nuestros modelos, como Francia, Alemania o Italia), se excluye la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa del marco de sus peculiares Leyes, que es el que le resulta propio, para incluirla en el sistema general judicial, con grave perjuicio para la misma, sin que, por otra parte, los problemas arrastrados (especialmente el colapso de la jurisdicción) hayan hecho otra cosa que agravarse. Consolidada la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional como un auténtico fuero personal de los Ministros, no se extraen las debidas consecuencias del obligado establecimiento constitucional de los Tribunales Supe-

rios de Justicia, cuyas Salas de lo Contencioso cumplen una doble función, como piezas de la organización judicial del Estado y como Tribunales superiores en la aplicación del Derecho propio de las Comunidades Autónomas, al tiempo que se produce una extremadamente perjudicial uniformación de los esquemas orgánicos, en un fenómeno mimético con otras jurisdicciones nada beneficioso para la jurisdicción contenciosa y sin una justificación que aparezca como mínimamente razonable. Este mimetismo lleva, por de pronto, al desmantelamiento, en la práctica, de la especialización de los Magistrados del contencioso (con las gravísimas consecuencias que en este momento son de ver), al establecimiento de un cuarto turno en todos los niveles jurisdiccionales y no sólo en el Tribunal Supremo, de resultados nada halagüeños, o a la introducción de una novedad insólita en nuestro sistema (también contra toda tradición), como son los Juzgados unipersonales de lo contencioso. Ese mimetismo no llega, sin embargo, a asumir los beneficios que del mismo hubiera sido posible extraer, como podría haber sido la plenitud de jurisdicción del Juez unipersonal de lo Contencioso (como los demás, no con competencias basadas en un sistema de lista) o la desaparición de la Audiencia Nacional (como la del Tribunal Central de Trabajo) o el establecimiento de la regla de la doble instancia (como en el orden civil y social), sistema éste, por otra parte, en el que únicamente la casación tendría sentido, porque fuera del mismo, esto es, una casación montada sobre una única instancia, no es sino, literalmente, un verdadero disparate procesal, la razón de cuya existencia en el contencioso es, una vez más, únicamente, dificultar el acceso de asuntos al Tribunal Supremo.

Ésta es, en efecto, también, la finalidad de la Ley de 30 de abril de 1992, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, que introduce definitivamente la regulación del recurso de casación en el contencioso-administrativo, del que debe decirse que no sirvió para mucho en esta su finalidad de evitar asuntos en el Tribunal Supremo (hubo una inflexión en 1992, luego se volvió a los números de recurso habituales), perturbando, por lo demás, todo el sistema, en la medida misma en que, como se dice, técnicamente, carece por completo de sentido un recurso de casación en un modelo jurisdiccional de única instancia, sin que aquella razón pueda servir, en absoluto, para justificarlo. No conviene olvidar que no es un *desideratum* —por lo menos, no lo es a mi juicio— la limitación del acceso de los ciudadanos al contencioso. El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental que no puede ser arbitrariamente cercenado ni irresponsablemente tratado. Porque es un hecho que el aumento de litigiosidad que se ha producido podía fácilmente haberse previsto (es

un fenómeno de nuestros días, común, en gran parte, a todos los países), como ahora mismo es también muy fácil de prever su progresivo aumento (acaso no tan súbitamente como hasta ahora) hasta por lo menos los índices de pleitos por habitante propios de los países europeos con nuestros niveles de renta. Esa idea obsesiva de limitar el acceso a la jurisdicción, sobre ser probablemente inconstitucional, está condenada al fracaso: no es una buena idea (lo que no quiere decir lo contrario, por supuesto).

El resultado de todo este significativo proceso de reformas no ha sido, en absoluto, satisfactorio, como tampoco lo son, a mi juicio, las soluciones que, en este terreno, ha incorporado la nueva Ley, algunas de las cuales se analizan seguidamente.

III. LAS FÓRMULAS DE SOLUCIÓN

Una de las grandes novedades de la Ley Jurisdiccional de 1998 (y, a mi juicio —mucho me gustaría equivocarme—, uno de sus mayores errores) es el establecimiento, por primera vez en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, entre nosotros y fuera de nuestro país, de Jueces unipersonales de lo contencioso-administrativo, novedad que viene a romper radicalmente con la tradición, sólidamente asentada en todos los países europeos continentales (como el alemán, el francés o el italiano), y hasta ahora en el nuestro, de que el poder público, todos los poderes públicos, incluidas las más modestas Corporaciones locales en relación con los más pequeños asuntos, únicamente pueden ser enjuiciados por Tribunales colegiados. Al margen de opiniones subjetivas, que las hay para todos los gustos, es un hecho también que la Ley no prevé un sistema de especialización en Derecho Administrativo para tales Jueces, cuyas plazas pueden ser ocupadas, por tanto, por personal no especializado (a salvo los cursillos que, según publicó en su momento la prensa general, se impartieron a través de Internet). Es verdad que la Exposición de Motivos de la Ley alude a que se trata de una «experiencia» (susceptible de ser sustituida, según como evolucione) y que, por qué no, acaso, también por primera vez, los demás países europeos adopten una fórmula genuinamente castiza —aunque no es nada probable—. Habida cuenta de su origen (desconcentrar asuntos de Tribunales superiores —ahora no ya sólo del Tribunal Supremo—) y de que el camino hacia una solución del problema orgánico de la jurisdicción contenciosa pasa inexcusablemente, a mi juicio, por una reforma de conjunto de la planta entera, con la creación de una nueva instancia, no me parece, sin embargo, que la experiencia, tal como se concibe,

pueda resultar más allá de un parche que ya está mostrando sus deficiencias. Hubieran podido conseguirse resultados semejantes con la figura, ya experimentada en Derecho alemán con excelentes resultados, del Magistrado delegado, figura a la que, sorprendentemente, sin embargo, se aproxima la fórmula ofrecida por la Disposición Transitoria Única, 2, de la Ley Orgánica de modificación de la LOPJ.

Pero la solución (entiéndase bien, un camino hacia una solución) de los problemas orgánicos del contencioso pasa por el ofrecimiento de planteamientos de conjunto, mucho más ambiciosos que estas constantes reformas dirigidas únicamente a descongestionar algunos órganos a costa de otros y a mantener esa equiparación —tan conveniente a unos y otros y tan poco conforme con el principio democrático del Estado de Derecho— entre órgano autor del acto y órgano judicial encargado de su enjuiciamiento, en manifiesta desatención de todos los demás aspectos del gravísimo problema tanto tiempo arrastrado. Por de pronto, expuesto en trazos muy gruesos, como es lógico, el establecimiento inicial y básico, con supresión de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, de unos Tribunales administrativos colegiados como jueces de Derecho común de la Administración, de todas las Administraciones públicas (con la excepción del Consejo de Ministros, casi exclusivamente), de ámbito provincial (o el que requiera el número de asuntos, contando con una estadística judicial fiable), integrado en proporción suficiente por Magistrados especialistas —con especialización de origen, no del cuarto turno, que debería reservarse únicamente para el Tribunal Supremo—, aunque pudiendo optarse, si se quiere, por modificar los programas de ingreso en la Judicatura, imponiendo un temario completo de Derecho Administrativo ahora inexistente; el nombramiento de Magistrados delegados para la resolución de asuntos repetitivos o en serie, o de cualquier otra índole —que en cualquier momento podrían devolver el asunto a la Sala o atender debidamente unas u otras cuestiones urgentes—, sustituiría con gran ventaja a los Jueces unipersonales. Los Tribunales Superiores de Justicia, uno por Comunidad Autónoma, resolverían los recursos de apelación contra las decisiones de los Tribunales administrativos de instancia, al tiempo que, mediante una Sala especial, los recursos de casación del Derecho propio de la Comunidad Autónoma, para, finalmente, reservar al Tribunal Supremo para lo que realmente debe servir, esto es, para ser un Tribunal de Casación, un verdadero Tribunal Supremo (que conocería, también, en única instancia, las decisiones del Consejo de Ministros). Sólo de este modo, doble instancia y casación (lo mismo, por lo demás, que sucede con gran eficacia en el orden jurisdiccional civil), tiene pleno sentido un recurso de casación (inconcebible técni-

camente con una sola instancia) y las limitaciones de acceso al mismo que un recurso extraordinario debe llevar consigo. Un esquema orgánico montado sobre semejante modelo básico no es, por otra parte, un puro arbitramento comparable al de los Jueces unipersonales. Es, por el contrario, el esquema al que han ido a confluír, paradójicamente (por partir de tradiciones tan diferentes), los dos modelos jurisdiccionales europeos más influyentes, el alemán y el francés, como luego veremos. Un sistema como el expuesto tiene una lógica plena en un Estado federal como Alemania (y entre nosotros, sin duda), pero, tal vez, para algunos, sorprendentemente, ha sido adoptado también, copiándolo del alemán, por el Derecho francés, ejemplo de centralismo, de cuyo contencioso inicial, por cierto (y de su carácter modélico), no queda ya apenas nada. Ningún arbitramento, pues, sino examen sereno de fórmulas experimentadas y con una carga de recursos muy superior a la nuestra, en términos tanto absolutos como porcentuales, que debían haber sido considerados antes de abordar la actual «experiencia» simplista de los Jueces unipersonales de lo contencioso. Las Conclusiones del Seminario de la Magdalena sobre la Reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1996, a las que no se hizo caso, se sitúan, en lo sustancial, en estas posiciones.

IV. LOS JUZGADOS UNIPERSONALES DE LO CONTENCIOSO

Las competencias de los Juzgados unipersonales se articulan alrededor del sistema de lista y responden a las mismas dos ideas que han presidido todas las anteriores reformas orgánicas de la jurisdicción contencioso-administrativa y a las que ya hemos hecho referencia. No se conciben, pues, como órganos jurisdiccionales con competencia general y plenaria, sino que su competencia se ordena alrededor de una serie de materias cuya conexión sistemática es muy dudosa, por no decir inexistente. Se trataba, por un lado, de asignarles aquellas competencias que se entiende deben desconcentrarse de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para eliminar el ingente número de asuntos que pende de resolución ante estos órganos, de acuerdo con una de las ideas-fuerza inspiradoras de la solución de la Ley: aligerar de asuntos a los Tribunales Superiores (ahora no ya sólo al Tribunal Supremo) creando nuevos órganos inferiores que les descarguen de los asuntos que, para su mejor funcionamiento, el órgano superior no deba atender en la instancia. Se les atribuyen, por tanto, desde esta perspectiva, a los Juzgados de lo Contencioso (aunque de forma pu-

ramente estimativa o intuitiva porque no existe una mínima estadística judicial que pueda llamarse tal, y que permita asegurarlo con rigor: la Ley se ha hecho, sencillamente, sin base estadística alguna) aquellos asuntos que parecen significar el grueso de las materias más numerosas, repetitivas o de menor entidad a que la Ley parece atribuir el origen del atasco jurisdiccional de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

La lista de competencias de los Juzgados unipersonales que regula el artículo 8 de la Ley se completa, desde la otra perspectiva, esto es, desde la equiparación del órgano juzgador con la Administración enjuiciada, con la limitación de la competencia sobre aquellas materias en relación precisamente con las Administraciones menores: una parte de alguna importancia de los actos dictados por las Corporaciones locales, una parte nada significativa de los producidos por las Administraciones autonómicas (con la excepción orgánica, en todo caso, del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, el enjuiciamiento de cuyos actos se reserva siempre, por razón de rango, al Tribunal Superior de Justicia correspondiente) —pero los actos de todos los organismos autónomos dependientes de ambas Administraciones, incluidas las Universidades—, y una porción ínfima de los actos dictados por la Administración del Estado, relativos siempre a asuntos menores de su Administración periférica.

Al margen de la importante (cualitativamente) atribución relativa a la autorización para la entrada en domicilio a fin de proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos, que la Ley atribuye a los Jueces unipersonales (art. 8.4 de la Ley), y las impugnaciones contra actos de las Juntas Electorales de Zona y de proclamación de candidaturas y candidatos efectuadas por cualquiera de las Juntas electorales, en los términos previstos en la legislación electoral (art. 8.5 de la Ley), las competencias de los Juzgados unipersonales se articulan alrededor de los tres núcleos ya vistos: las relativas a la Administración local, las correspondientes a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a la Administración periférica del Estado, con una salvedad muy importante, que conviene subrayar muy especialmente: los Juzgados unipersonales no podrán contrastar la acomodación a Derecho, mediante un recurso directo, de norma jurídica alguna, de disposición reglamentaria de ninguna clase, ni siquiera de las Ordenanzas locales, cuyo conocimiento sólo le corresponde a través de la técnica del recurso indirecto, residiendo en los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para resolver sobre los recursos directos [arts. 10.1.b) y 81.2.d) de la Ley].

Por lo que se refiere a las Corporaciones locales, atribuye la Ley a los Juzgados unipersonales el conocimiento en primera o única ins-

tancia de las cinco cuestiones siguientes: las cuestiones de personal, «salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera»; los tributos y demás ingresos de Derecho público regulados en la legislación de Haciendas Locales; las licencias de edificación y uso del suelo y subsuelo que no excedan de 250 millones de pesetas y las licencias de apertura; las declaraciones de ruina y órdenes de ejecución de obras en inmuebles, y las sanciones administrativas, cualquiera que sea su naturaleza, cuantía y materia.

Menos entidad tienen las competencias de los Juzgados unipersonales sobre los actos administrativos dictados por las Comunidades Autónomas (con exclusión, en todo caso, de los actos dictados por los respectivos Gobiernos o Consejos de Gobierno autonómicos), correspondiéndoles respecto de éstas únicamente dos grupos de materias —y aun con notables limitaciones—, aunque ciertamente generadoras de numerosos conflictos: las cuestiones de personal, «salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera», y las sanciones administrativas, siempre que éstas consistan bien en multas que no excedan de 10 millones de pesetas, bien en el cese de actividades o privación de ejercicio de derechos por tiempo no superior a seis meses, y siempre, asimismo, que tales sanciones recaigan en las siguientes materias: tráfico, circulación y seguridad vial; caza, pesca fluvial, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura; actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; comercio interior y defensa de consumidores y usuarios; espectáculos públicos y actividades recreativas, y juegos y máquinas recreativas y de azar.

Los Juzgados unipersonales conocen, además, en primera o única instancia, de los recursos que se deduzcan frente a las disposiciones (suponiendo que puedan dictarlas) y actos de la Administración periférica, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas (aquí, normalmente pluriprovinciales); de los que se interpongan contra los actos administrativos de todo tipo de organismos autónomos, entes, entidades o corporaciones de Derecho público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional (dependientes de cualquier Administración), así como los que se sustancien ante las resoluciones de los órganos superiores de estos últimos cuando confirmen íntegramente, en vía de recurso, fiscalización o tutela, los dictados por aquéllos. Hay alguna importante excepción en relación a la Administración del Estado (la competencia sobre la cual es, como se observa, realmente mínima), no correspondiendo a los Jueces unipersonales el conocimiento de los recursos dirigidos a la impugnación de los actos de la Administración periférica del Estado y de los

organismos autónomos estatales de toda clase citados (es decir, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional), cuando se trate de actos de cuantía superior a 10 millones de pesetas o cuando se dicten en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales (art. 8.3 de la Ley). No es fácil encontrar un sistema o, al menos, algún tipo de conexión material que justifique tales excepciones. Podían haberse añadido otras materias o eliminado o sustituido unas por otras, porque realmente no hay razón sustantiva alguna que justifique el precepto transcrito, salvo que los Jueces unipersonales no se extralimiten en el control de los actos administrativos del Estado, ni aun en el intento de resolver el mayor número posible de asuntos menores.

No parece dudoso que unos órganos jurisdiccionales con semejante configuración carecen de entidad suficiente, pudiendo perfectamente haberse sustituido su creación, con gran ventaja, como ya se ha dicho, por Magistrados delegados de las Salas, lo que supondría otra ganancia añadida, como la innecesariedad de modificar la Ley cada vez que se quieran alterar sus competencias. Esta alteración, habida cuenta de la naturaleza de éstas y de su propia configuración, debería poder hacerse con una agilidad y flexibilidad (bien fácil en el seno de la ordenación de los asuntos de una Sala) de las que aquí se carece (al ser necesario modificar la Ley), al compás de las variaciones que puedan irse produciendo —y las habrá, sin duda, e importantes—, en el número y materia de asuntos actualmente atribuidos al conocimiento de los Jueces unipersonales, que en unos casos aumentará, probablemente, pero en otros, sin duda, habrá de disminuir, surgiendo, a su vez —o pudiendo hacerlo, en todo caso, con toda obviedad—, nuevos asuntos necesitados de la intervención de los Jueces unipersonales por estar atascando o colapsando de nuevo la Salas de lo Contencioso-Administrativo, con el riesgo cierto de que dentro de no mucho tiempo pueda producirse un desfase, una falta de acoplamiento entre los asuntos «calientes», por así llamarlos, y la competencia legalmente atribuida a los Jueces unipersonales. Ello exige la posibilidad de una actuación rápida, de una capacidad de adaptación a los cambios en esos asuntos «calientes», que aquí no existe, y que las Salas de lo Contencioso sí podrían tener a su alcance, eliminando el riesgo que acaba de señalarse —riesgo real, que no hay nada que lo contradiga, habida cuenta de la absoluta carencia de estadística judicial y de los prejuicios competenciales que ya hemos visto.

Destacar, por lo demás (al margen de recordar que, como estamos ante competencias de atribución, la residual le corresponde a

las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia), que la creación y el establecimiento de los Jueces unipersonales de lo Contencioso han rescatado de nuevo el recurso de apelación (sustituido en el año 1992 por el de casación, como hemos notado), con la paradoja añadida de que la garantía de los ciudadanos es claramente mayor en los asuntos atribuidos a los Juzgados unipersonales (que se supone que son menores o de menor importancia que los atribuidos a los órganos colegidos) que en los demás, en cuanto, en éstos, el recurso de casación, con notables limitaciones de acceso y de enjuiciamiento del fondo, ofrece, efectivamente, una garantía menor que aquél.

V. LOS JUZGADOS CENTRALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La justificación material de los dos criterios a que ya se ha aludido (descongestión del Tribunal Supremo y correlación entre el órgano que dicta el acto recurrido y el Tribunal competente para conocer del recurso) no se ha intentado nunca seriamente, en cuanto una modificación aislada de las competencias de un Tribunal superior para desconcentrarlas en los inferiores no suele producir los efectos deseados (como demuestra la sucesiva reiteración de este tipo de reformas en las últimas décadas) y, además, lleva consigo los inconvenientes de toda reforma parcial que no tiene en cuenta las repercusiones en otros aspectos de la institución regulada. Por otro lado, la idea de establecer una suerte de correlación entre el órgano que dicta el acto o reglamento impugnados y el Tribunal llamado a conocer del recurso no es sino otra manifestación de una indebida deferencia judicial hacia el Ejecutivo, carente de justificación y que constituye más bien una arcaica y nada democrática reminiscencia de una configuración del contencioso como un sistema establecido al servicio del Ejecutivo, como un apéndice o prolongación de éste, reminiscencia difícilmente sostenible en la actualidad, cuando el contencioso pasa a construirse alrededor y al servicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de las pretensiones formuladas por los ciudadanos.

Tales principios han ido imponiéndose, sin embargo, a lo largo de los años, en recíproca interacción, constituyéndose, como ya se ha notado, en un hilo conductor que permite comprender las sucesivas reformas orgánicas del contencioso, incluida la última, que ha dado lugar a la creación de otros Juzgados unipersonales, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, a que se refiere el artículo 9 de la Ley 29/1998.

Como ya se ha visto, las reformas de 1973 y 1977 se centraron en la descongestión del Tribunal Supremo, remitiendo algunos asuntos a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales y de la Audiencia Nacional, respectivamente. En 1985, la LOPJ no alteró de forma relevante las competencias del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional en materia contencioso-administrativa, pero utilizó el criterio del órgano autor del acto recurrido para delimitar las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (antiguo art. 74.1), con lo que se venían a establecer cuatro especies de «fueros» especiales: el del Consejo de Ministros (Tribunal Supremo), el de los Ministros y Secretarios de Estado (Audiencia Nacional), el de los Gobiernos autonómicos (Tribunales Superiores de Justicia) y el residual aplicable a las Corporaciones locales y a los escalones inferiores de las Administraciones estatal y autonómica (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo). La distribución de competencias acaba obedeciendo más a una especie de *intuitu personae* (el órgano que haya dictado el acto impugnado) que a consideraciones materiales (es decir, a la entidad de los distintos asuntos, que no siempre está relacionada con la Administración de la que procedan) o funcionales (que llevarían a atribuir a un tipo de Tribunales la competencia en primera instancia, a otros para la apelación y al Tribunal Supremo para la casación) (4).

En los años anteriores a la Ley Jurisdiccional de 1998, la presión del número de recursos acumulados ha llevado a mantener el péndulo en la idea de la descongestión de los órganos jurisdiccionales superiores, incluso en detrimento de la otra idea motriz de las reformas, es decir, la de encomendar el conocimiento de los asuntos a Tribunales que se suponen acordes con la posición del órgano administrativo que haya dictado el acto o reglamento impugnado. Ya la Ley de Medidas de 1992 introdujo el recurso de casación en un intento de limitar el acceso al Tribunal Supremo, y éste es el único argumento a que recurre la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 a la hora de justificar las dos novedades básicas que contiene en ma-

(4) Extraordinariamente significativo es que, en este contexto, llegó a parecer sorprendente que un Tribunal Superior de Justicia conociese de un recurso dirigido contra un acto dictado por un órgano de la Administración central del Estado, lo que explica la cuestión de inconstitucionalidad presentada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre el artículo 66 LOPJ y desestimada por la STC 114/1994, de 14 de abril. El Proyecto de Ley Jurisdiccional presentado en 1995 pretendió satisfacer esta pretensión por la vía extrema de incrementar las competencias de la Audiencia Nacional, que no se ocuparía sólo de los recursos dirigidos contra la actuación de los Ministros y Secretarios de Estado, sino también de todos los «órganos centrales de inferior jerarquía de la Administración del Estado» (art. 10).

teria orgánica: la puesta en marcha de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y la introducción de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (5). La innovación más destacable es que ahora no es el Tribunal Supremo el órgano beneficiado de un alivio competencial, sino los Tribunales que soportaron las anteriores medidas de descongestión, es decir, los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional.

La creación de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo supone una ruptura con la planta diseñada en la LOPJ (que ha obligado a modificar ésta) y tiene como finalidad descargar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que sólo va a conocer en apelación de los asuntos encomendados a los Juzgados Centrales. Con ello se viene a producir, como ya se ha indicado, un paradójico resultado, puesto que los asuntos incluidos en el artículo 9 de la Ley, que se supone que son los de menor complejidad e importancia, van a ser examinados en doble instancia, mientras que en aquellos otros de que conoce en única instancia la Audiencia Nacional no cabe otra posibilidad de recurso que el extraordinario de casación.

El apartado *a)* del artículo 9 de la Ley encomienda a los Juzgados Centrales el conocimiento de los recursos que se deduzcan frente a actos administrativos dictados «en materia de personal cuando se trate de actos dictados por Ministros y Secretarios de Estado, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, o a las materias recogidas en el artículo 11.1.a) sobre personal militar». Se trata, por tanto, de descongestionar a la Audiencia Nacional, restando parcialmente a su competencia genérica (actos dictados por los Ministros y Secretarios de Estado) la materia de personal. Al objeto de delimitar las cuestiones de personal que se atribuyen a los Juzgados respecto de aquellas otras, más trascendentes, cuyo conocimiento se reserva a un órgano colegiado, se utiliza el criterio del nacimiento o extinción de la relación de servicio, que es el que se utiliza también respecto del personal local y autonómico [art. 8, apartados 1.a) y 2.a)] y que procede de la regulación del recurso de casación [art. 86.2.a)].

Sin embargo, no se ha respetado completamente la igualdad entre todos los empleados públicos a la hora de decidir qué asuntos se

(5) En su apartado III, la Exposición de Motivos de la Ley afirma, tras exponer las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que «de esta manera es posible aportar remedio a la saturación que soportan los Tribunales Superiores de Justicia, que se verán descargados de buen número de pleitos». Por otro lado, «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».

atribuyen a un Tribunal colegiado y cuáles a un Juzgado unipersonal, puesto que, respecto al personal militar, se atribuyen a la Audiencia Nacional «los recursos contra los actos de cualesquiera órganos centrales del Ministerio de Defensa referidos a ascensos, orden y antigüedad en el escalafonamiento y destinos», peculiaridad carente de una justificación material sólida (6). En la tramitación parlamentaria se eliminó otra norma discriminatoria, favorable en este caso al personal de la Administración del Estado, según la cual siempre que la cuantía del asunto fuese superior a 500.000 pesetas sería competente la Audiencia Nacional, aunque no se tratase del nacimiento ni de la extinción de la relación de servicio de un funcionario de carrera.

Por otro lado, conviene tener presente que mientras la competencia para conocer de los recursos que se produzcan en materia de personal autonómico y local está repartida entre dos órganos, los Tribunales Superiores de Justicia y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en el caso del personal de la Administración del Estado intervendrán, según los casos, la Audiencia Nacional (actos dictados por un Ministro o Secretario de Estado que supongan el nacimiento o extinción de la relación de servicio de un funcionario público de carrera), un Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (otros actos dictados por los Ministros o Secretarios de Estado en materia de personal), la Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia [cuando el acto lo dicte un órgano de la Administración central de nivel orgánico inferior al de Ministro o Secretario de Estado, art. 10.1.i)] o un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (cuando el acto proceda de la Administración periférica, art. 8.3).

Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo conocen también, en virtud del artículo 9.b), de los recursos que se deduzcan contra las sanciones administrativas enumeradas en el artículo 8.2.b), que a su vez indica las sanciones autonómicas de cuya impugnación deben conocer los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y no las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. En esta lista se han tratado de delimitar las sanciones de menor trascendencia aplicando cumulat-

(6) La referencia a estos actos relativos al personal militar ya aparecía en el Proyecto de 1995 al regular las competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (art. 10). Sin embargo, en ese Proyecto tal mención era prácticamente retórica, puesto que ese precepto ya atribuía a la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos dirigidos contra actos de *todos* los órganos centrales de la Administración del Estado en todas las materias, salvo que se limitasen a confirmar en vía de recurso o fiscalización las resoluciones de órganos inferiores. En el texto finalmente aprobado de la Ley 29/1998, en cambio, la mención a estos actos concretos relativos al personal militar supone una excepción a la regla general y desplaza la competencia desde los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo a la Audiencia Nacional.

vamente el criterio cuantitativo y el sectorial. Esta enumeración de asuntos de «menor cuantía», hecha con el propósito de aliviar a los Tribunales Superiores de Justicia, se ha llevado a cabo de forma aproximativa y sin una base estadística sólida. Lo mismo puede decirse de su aplicación, por remisión, a los Juzgados Centrales en relación con la Audiencia Nacional, puesto que en algunas de estas materias las Comunidades Autónomas han asumido las competencias ejecutivas, incluyendo las sancionadoras, lo que excluye la aparición de sanciones estatales [que normalmente comienzan, en los casos en que las prevé la legislación sectorial, en un umbral económico superior al fijado en el art. 8.2.b)].

El último apartado del artículo 9 atribuye a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de los recursos que se interpongan «contra las disposiciones generales y contra los actos emanados de los organismos públicos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra *i*) del apartado 1 del artículo 10». Frente a la pretensión del artículo 13.a) de regular la competencia para conocer de los recursos relativos a la actividad de los entes instrumentales e institucionales en paralelo a la regulación del control judicial de la actuación de la Administración matriz, este artículo 9.c) distribuye la competencia para conocer de los recursos deducidos en relación con la actuación de los entes instrumentales entre los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (competentes con carácter general) y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (competentes en materia de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa). La delimitación de estas tres materias se introdujo en la tramitación parlamentaria y procede, como es notorio, de la Ley 10/1973, que la incluyó en el artículo 10.1.b) de la anterior Ley Jurisdiccional.

Pues bien, ¿cuál ha sido el juego que han dado estos Juzgados Centrales de lo Contencioso en estos años de vigencia de la Ley? Ya hemos dado cuenta del hecho de que los Juzgados unipersonales no han impedido el aumento de asuntos ingresados en las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia, aun cuando la asunción por ellos de un importante número de asuntos permita afirmar que, por lo menos en este sentido, cumplen un papel indiscutible (aunque equivocado, como se dice, pero indiscutible). Tal cosa, aun situados exclusivamente en este plano numérico, no puede decirse, sin embargo, de los Juzgados Centrales de lo Contencioso, respecto de los cuales las cifras que proporciona la Memoria del Consejo General del Poder Judicial para 2002 ponen de manifiesto

su práctica inutilidad. Señala literalmente la Memoria que «ingresaron en estos juzgados 3.319 asuntos en 2001, es decir, un 27% menos que el año pasado», al tiempo que la misma Memoria precisa, respecto de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, que «los casi 14.000 asuntos registrados en esta Sala durante 2001 suponen un 22% de incremento respecto de 2000, año en el que se había observado un incremento de similar magnitud en relación al año previo», con lo que, lógicamente, «la proporción de asuntos resueltos respecto a lo ingresado es del 75%, en una clara tendencia decreciente... Con ese volumen de resolución, el número de asuntos pendientes... sufrió un incremento del 13%...». Las conclusiones saltan a la vista, confirmando, con mucha más contundencia que los otros Juzgados unipersonales, la inanidad de su creación.

VI. LOS MODELOS COMPARADOS

No parece ocioso, a la vista de lo anterior, dirigir ahora la mirada a los alrededores de nuestro sistema jurídico, a aquellos Ordenamientos más cercanos al nuestro, como son el alemán, el francés y el italiano, que recogen modelos que, aunque distintos entre sí, han ido curiosamente acercándose, especialmente (y, acaso, sorprendentemente) el francés y el alemán, todos ellos presididos por el apego a los buenos principios. Ciertamente, saben bien en estos países que determinados experimentos jurídicos no pueden abordarse sin un riesgo real de provocar perturbaciones de resultado incierto.

A) *El Derecho alemán*

Debe decirse, en primer lugar, que en Alemania existe un tronco jurisdiccional común, ajeno al contencioso-administrativo —que transita su propio camino—, regulado por una Ley equivalente a nuestra Ley Orgánica del Poder Judicial (la *Gerichtsverfassungsgesetz*, de 1877) e integrado por los órdenes jurisdiccionales civil y penal, administrados por unos mismos órganos, que se constituyen en un sencillo y eficaz sistema de tres grados, según el mismo esquema de la jurisdicción civil existente en España, y que son el *Amtsgericht* (órgano unipersonal) o el *Landesgericht* (órgano colegiado) para la primera instancia, el *Oberlandesgericht* para la apelación, ambos en los *Länder*, y el *Bundesgerichtshof*, con competencia para toda Ale-

mania, para la casación (7). Los demás órdenes jurisdiccionales, especializados y dotados de una planta propia, se encuentran por completo al margen de este núcleo judicial central. Son, por un lado, la jurisdicción laboral (*Arbeitsgerichtsbarkeit*) —separada de la de la seguridad social, pública— y, por otro, también con una diferencia muy importante respecto de nuestro sistema, las tres de Derecho público, es decir, la administrativa, o contencioso-administrativa en sentido estricto (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*, cuyo Tribunal Supremo se encuentra en Leipzig); la tributaria (*Finanzgerichtsbarkeit*, con la sede casacional en Munich) y la social o de seguridad social (*Sozialgerichtsbarkeit*, residiendo en Kassel su órgano supremo). Como puede observarse, las competencias que en España corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa están repartidas, en Alemania, entre tres jurisdicciones formalmente diferentes (la administrativa, o contencioso-administrativa propiamente dicha; la tributaria y la social), lo que no es seguro que constituya una ventaja, por lo que, en los años noventa, hubo diversos intentos de aprobar una Ley procesal común a las tres jurisdicciones de Derecho público, que finalmente no llegaron a cuajar.

Una característica esencial, pues, del sistema alemán, común, por cierto, a todos los modelos contencioso-administrativos, como el francés o el italiano, incluido, por supuesto, el nuestro hasta la LOPJ de 1985, es que la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa está separada de la de los restantes órdenes jurisdiccionales, en dos sentidos diferentes. No sólo desde el punto de vista de su regulación independiente en la *Verwaltungsgerichtsordnung* (*VwGO*) —y en las Leyes de ejecución dictadas por los *Länder*—, al margen por completo del sistema común equivalente a nuestra LOPJ, que organiza la planta y la demarcación de la jurisdicción administrativa, en el número y sede de los órganos judiciales, con total independencia de la de los demás órganos jurisdiccionales, sino también en el sentido de que los órganos que componen esta jurisdicción conocen únicamente de asuntos administrativos: es decir, el Tribunal Federal Administrativo (*Bundesverwaltungsgericht*) es un Tribunal únicamente admi-

(7) Sobre la organización de los Tribunales civiles, *vid.*, por todos, O. JAUERNIG, *Zivilprozessrecht*, Beck, München, 2002 (27.ª ed.), págs. 25 y ss. Pueden encontrarse exposiciones detalladas de la organización de la jurisdicción administrativa y de la distribución de competencias entre sus órganos en F. HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht*, Beck, München, 2000 (4.ª ed.), págs. 49 y ss.; F. O. KOPP/W.-R. SCHENKE, *Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar*, Beck, München, 2003 (13.ª ed.), en especial el comentario al § 2; E. EYERMANN (fundador del comentario), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Beck, München, 2000 (11.ª ed.), págs. 11 y ss.; K. REDEKER/H.-J. VON OERTZEN, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Kohlhammer, Stuttgart, 2000 (13.ª ed.), págs. 59 y ss., así como las referencias en los grandes comentarios, como el *Nomos-Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, dirigido por H. SODAN y J. ZIEKOW, y el comentario de Beck dirigido por F. SCHOCH, E. SCHMIDT-ASSMANN y R. PIETZNER.

nistrativo, y no una «Sala de lo Contencioso-Administrativo» dentro del Tribunal Supremo; lo mismo puede decirse de los Tribunales Superiores Administrativos de cada *Land* (*Oberverwaltungsgerichte*, en general), que no son una «Sala Contencioso-Administrativa» dentro de un Tribunal superior del *Land* con competencias en otras materias.

De acuerdo con este punto de partida, el § 2 *VwGO* (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 1960, reformada casi constantemente en cuestiones de detalle, pero conservada en lo principal), la planta de la jurisdicción administrativa se constituye, módicamente, en tres niveles, en un esquema muy semejante a la organización de nuestra jurisdicción civil, con una doble instancia (con apelación) y un Tribunal Supremo exclusivamente de casación. En efecto, en cada *Land* existen varios órganos de primera instancia, todos ellos, naturalmente, colegiados, en el respeto absoluto del principio de colegialidad, sin que a nadie se le haya ocurrido discutir semejante configuración (y bien es cierto que en la doctrina alemana se discute absolutamente todo), llamados *Verwaltungsgerichte*, y un único Tribunal Superior administrativo, de apelación, por cada *Land*, que recibe, según los *Länder*, la denominación de *Oberverwaltungsgericht* (que es la denominación genérica) o de *Verwaltungsgerichtshof* (en homenaje a la tradición histórica de los Estados del suroeste alemán, que el § 184 de la *VwGO* permite mantener). En el ámbito federal está el *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Federal Supremo), órgano de casación, con sede, como ya se ha notado, en Leipzig, pero que hasta 1997 tenía su sede en Berlín. El cambio de sede se produce coincidiendo con el traslado del Gobierno federal alemán desde Bonn a Berlín, respondiendo a una tradición descentralizadora muy alemana, que tiende a separar los órganos judiciales que enjuician al poder de las sedes de éstos, como también lo muestra el hecho de que la sede del Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) se encuentra en Karlsruhe.

Debe añadirse que la estructura federal alemana impone algunas diferencias importantes con nuestro sistema autonómico, aunque no significativas, en absoluto, en lo que nos importa. Como consecuencia del modelo federal alemán, y a diferencia de lo que sucede entre nosotros, los órganos jurisdiccionales se integran en los *Länder* y no en la Federación, con las excepciones del Tribunal Constitucional Federal y los Tribunales federales previstos en la propia Ley Fundamental (art. 92), esto es, los «Tribunales Supremos» de cada orden jurisdiccional. Tanto, en efecto, los Tribunales administrativos de instancia o de primer grado como los Tribunales administrativos superiores o de apelación forman parte del poder judicial del *Land* en

el que se encuentran, siendo el *Bundesverwaltungsgericht* (el Tribunal Supremo Administrativo Federal), órgano de casación, el único Tribunal que forma parte del poder judicial federal. En coherencia con el mismo planteamiento, son los *Länder* quienes determinan la sede y la demarcación de los Tribunales que dependen de ellos, así como el sistema de nombramiento de los Jueces y Magistrados que los integran. Lógicamente, por el contrario, las reglas sobre competencia material y funcional se establecen en la legislación federal, que es la ya mencionada *VwGO*, asuntos todos ellos que conviene examinar brevemente.

La composición de los distintos órganos jurisdiccionales es, en síntesis, la siguiente. Ya hemos dicho, en primer lugar, que los Tribunales administrativos o *Verwaltungsgerichte* (*VG*), órganos colegiados siempre y sin discusión alguna, son los órganos de primer grado o de instancia, y actúan divididos en Secciones (*Kammern*, literalmente «cámaras»), estando cada Sección compuesta por tres jueces profesionales y dos jurados, jurados que no participan en los Autos y en las demás resoluciones que no van precedidas de una vista oral (§ 4 *VwGO*).

Sin embargo, y esto es muy importante, a partir de la reforma de 1993 (con antecedentes en la jurisdicción tributaria), el § 6 *VwGO* establece que la Sección delegará, como regla general, la resolución de los asuntos en un Magistrado concreto de los que la integran, pero sólo cuando se trate de asuntos que no ofrezcan especiales dificultades jurídicas o fácticas y que, *además*, no sean de particular relevancia, delegación que debe efectuarse antes de la vista oral. Ahora bien, si el Magistrado delegado entiende, en cualquier momento, que el asunto presenta realmente una complejidad fáctica o jurídica cierta, puede devolverlo sin más a la Sección, que queda obligada a resolverlo, sin que pueda con posterioridad volver a delegarlo nuevamente al mismo o a otro Magistrado. El asunto es importante porque el modelo tiene todas las ventajas que se le pueden suponer a una decisión unipersonal de los asuntos, pero ninguno de sus inconvenientes, porque la actuación por delegación implica, evidentemente, que la responsabilidad de la decisión la asume la Sección, la Sala, en su conjunto (el *VG*), el órgano colegiado, en definitiva, que salva, así, el elemental principio del enjuiciamiento del poder público por órganos colegiados. Todo ello con independencia, naturalmente, de que la técnica está prevista para los asuntos de menor importancia y sin alteración alguna de la planta, como resulta de todo punto elemental.

Esta técnica, que podría haberse tomado con gran provecho entre nosotros para la resolución de esa gran cantidad de asuntos menores

que gravitan sobre la jurisdicción contencioso-administrativa (y que siempre se está a tiempo de poder establecer, en una necesaria reforma de conjunto de la planta del contencioso), tiene, sin embargo, muy poco que ver, como es obvio, con la figura de los Juzgados unipersonales creados entre nosotros, ajenos a tan correcto planteamiento como el que examinamos. Es muy curioso, no obstante, que esta figura alemana de los Magistrados delegados se asemeja extraordinariamente (lo que prueba que se conocía) a la prevista en el régimen transitorio dispuesto en la Disposición Transitoria 1.^a, apartado 2, de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de modificación de la LOPJ para su adaptación a la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de acuerdo con el cual las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia podían constituirse con un solo Magistrado para conocer de los procesos que, atribuidos por la nueva Ley a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, estuvieran pendientes ante dichas Salas a su entrada en vigor (8).

Debe decirse, con todo, que esta delegación a jueces unipersonales de la resolución de asuntos menores ha sido objeto de severas críticas (9), debido sobre todo al escaso resultado que ha tenido sobre la carga de trabajo de los Tribunales y la celeridad en la resolución de los asuntos, y también a que se une a otras reformas en la línea de hacer más difícil de obtener una sentencia de fondo reduciendo la prestación ofrecida por el sistema judicial al ciudadano, su eficacia social, en definitiva, como puede ser la introducción de un sistema de motivos tasados para el recurso de apelación o la ampliación de los casos en los que el Tribunal puede poner fin al proceso mediante un simple Auto (sin sentencia y sin vista oral ni participación de jurados) en aquellos casos en que el asunto no ofrezca excesiva complejidad.

Por su parte, los Tribunales Superiores Administrativos de cada *Land* se dividen en Salas (*Senate*). En principio, para las decisiones, cada Sala se compone de tres jueces, aun cuando la legislación federal permite a cada *Land* extender la aplicación del jurado también a estos Tribunales, que actuarían compuestos por tres jueces profesionales y dos legos.

(8) *Vid.* mi comentario a esta disposición en R. BOCANEGRA, «REDA», 100 (1999), págs. 977-979.

(9) De la que son muestra los siguientes trabajos, cuyos autores lo son también de algunas de las obras generales más acreditadas sobre la jurisdicción administrativa: F. HUFEN, «Reform» ohne Ende. *Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze* (6. VwGOÄndG), «NJW», 50 (1997), págs. 81 y ss.; *Verwaltungsprozeßrecht besteht, Verfassungsrecht vergeht?*, «Die Verwaltung», 1999, págs. 521 y ss.; K. REDEKER, *Werden die Prozeßordnungen zum ministeriellen Experimentierfeld? Zum verwaltungsgerichtlichen Teil des Entwurfs eines Justizentlastungsgesetzes*, «DVBl», 1992, págs. 212 y ss.

Por lo que respecta al *Bundesverwaltungsgericht* (el Tribunal Administrativo Federal o Tribunal Supremo), actúa también en Salas, que para la resolución de los asuntos se componen de tres Magistrados o, en algunos, casos de cinco. Es importante destacar el sistema de unificación de doctrina, de gran eficacia. Existe, en efecto, en este Tribunal una Gran Sala encargada de velar por la unidad de la doctrina jurisprudencial. Cuando una Sala quiere apartarse de la doctrina sentada por otra Sala o por la Gran Sala, tiene que plantear la cuestión ante esta última, cuyas decisiones tienen carácter vinculante. También existen Grandes Salas en los Tribunales Superiores de los *Länder*, que intervienen para garantizar la unidad jurisprudencial en aquellos asuntos en que dichos Tribunales resuelven sin ulterior recurso, por referirse al Derecho del *Land* y no al Derecho federal.

El nombramiento de los integrantes de estos Tribunales es diferente según se trate del Tribunal Federal Administrativo o Tribunal Supremo (*Bundesverwaltungsgericht*) o de los Tribunales de los *Länder*. En el primer caso, decide una Comisión (*Richterwahlausschuß*) presidida por el Ministro competente (que no tiene voto, aunque sí derecho de veto) y formada por un representante de cada *Land* y representantes elegidos por los grupos parlamentarios del *Bundestag* en proporción al número de escaños, que lo hace en votación secreta. Si el Ministro que la preside está de acuerdo con el nombramiento, el Magistrado designado es nombrado por el Presidente federal. La elección de los jueces de los Tribunales de los *Länder* se regula en las Leyes de éstos, que pueden dar más poder al Ministro o crear comisiones más o menos representativas. Junto a los jueces profesionales (incluidos los jueces en prácticas o con nombramiento temporal) hay otros jueces que son o bien jueces profesionales con destino en otro órgano, o bien catedráticos de Universidad, de forma temporal o por todo el tiempo en que permanezcan en el ejercicio de su cargo principal (*Richter im Nebenamt*).

En relación con la competencia material y funcional, la regla general, como ya se ha tenido ocasión de notar, es que los Tribunales Administrativos (*VG*) son competentes para conocer de todos los asuntos en primera instancia (§ 45 *VwGO*), constituidos, pues, como jueces de Derecho común de la Administración. Los *Oberverwaltungsgerichte*, los Tribunales Superiores, únicos en cada *Land*, son competentes para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las Sentencias dictadas por los Tribunales de instancia (§ 46 *VwGO*), mientras que el *Bundesverwaltungsgericht* o Tribunal Supremo (Tribunal Federal Administrativo) se configura, de acuerdo con el modélico sistema de tres niveles que se ha apuntado, como un Tribunal de casación (con algunas excepciones, naturalmente, como ve-

remos), siendo competente, en consecuencia, para conocer de los recursos de casación (en alemán, *Revision*) interpuestos contra las sentencias de los Tribunales Superiores de cada *Land* (§ 49 *VwGO*). Es muy importante añadir, por su valor ejemplificativo, verdaderamente modélico, que la regla general es que sobre un asunto se pronuncien los tres órganos judiciales referidos: el Tribunal Administrativo de instancia, el Tribunal Superior Administrativo del *Land* en apelación y el Tribunal Supremo (Tribunal Federal Administrativo) en casación.

Este esquema de distribución de la competencia material y funcional de la jurisdicción contencioso-administrativa en tres grados se equipara, básicamente, como se observa, al que rige, tradicionalmente y con gran eficacia, por cierto, en el Derecho español para el proceso civil, alejándose claramente del no-modelo de única instancia de nuestro proceso contencioso-administrativo, inferior y técnicamente muy desafortunado. Los Tribunales Administrativos de instancia (los *Verwaltungsgerichte*) tienen la competencia de primera instancia en todos los casos, como regla general, en su papel de jueces de Derecho común de la Administración, con independencia, por tanto, de quién sea el órgano o autoridad del acto impugnado, la Administración de la que dependa (federal, de un *Land* o de una entidad local) o el ámbito territorial en el que ejerza sus competencias o en el que produzca efectos el acto impugnado (o el objeto del proceso en general, puesto que, como es sabido, con el sistema de acciones del Derecho alemán no todos los procesos administrativos presuponen la impugnación de un acto). En este modelo, que se sitúa al margen por completo de cualquier pretensión de equiparación entre el autor del acto y el Tribunal que lo enjuicia, en el que sería literalmente incomprensible la existencia de cualquier fuero personal de los Ministros o de cualesquiera otros órganos, no cabe, lógicamente, en consecuencia, en absoluto, un órgano con la menor semejanza a la Audiencia Nacional ni, por supuesto, a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

Deben destacarse ahora las excepciones a este sencillo y modélico sistema de distribución de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales, excepciones inevitables habida cuenta de la inexcusable complejidad del contencioso, pero que en ningún caso perturbaban el esquema orgánico ni alteran la racionalidad de la fórmula descrita. Podrían aislarse las que siguen:

— Los Tribunales Superiores de cada *Land*, y no los Tribunales de instancia, son los competentes para conocer, en única instancia, de los recursos directos contra Reglamentos (§ 47 *VwGO*). Debe te-

nerse en cuenta que, en el Derecho alemán, la Ley no admite con carácter general el recurso directo contra Reglamentos, reservándolo exclusivamente para los planes urbanísticos; en los demás casos se remite a lo que disponga la legislación de cada *Land*, de modo que muchas de las impugnaciones de normas reglamentarias se tramitan por la vía de recursos indirectos o de acciones declarativas de la nulidad de un Reglamento, atribuidos ambos asuntos, éstos sí, a la competencia genérica de primera instancia de los Tribunales Administrativos.

— También está atribuida directamente a los Tribunales Superiores la competencia para conocer en primera instancia sobre los asuntos relativos a la autorización, modificación y ampliación de ciertas obras e infraestructuras (centrales nucleares y térmicas, autopistas, aeropuertos, grandes líneas férreas, etc.) especialmente conflictivas (§ 48.1 *VwGO*). Esta atribución se explica como un intento de acelerar la tramitación de estos procesos, ahorrando una instancia, tramitación cuyo retraso es especialmente grave en Alemania dado el principio general de que los recursos tienen efecto suspensivo. Aunque este principio tiene importantes excepciones legales, lo cierto es que con frecuencia la ejecución de estas infraestructuras puede retrasarse durante muchos años por los procesos judiciales, y de ahí esta previsión legal.

— Se atribuye igualmente a los Tribunales Superiores la competencia para conocer en primera instancia de la impugnación de las resoluciones dictadas por los órganos superiores del *Land* por las que se prohíban manifestaciones (§ 48.2). En este caso, a la trascendencia política y social de estas decisiones se une la necesidad de una rápida resolución del asunto.

— El *Bundesverwaltungsgericht* (el Tribunal Federal Administrativo, equivalente, más o menos, a nuestra Sala Tercera del Tribunal Supremo) conoce en única instancia de muy pocos asuntos (§ 50 *VwGO*), de conformidad con su configuración como un auténtico Tribunal de casación: los conflictos entre la Federación y un *Land*, o entre éstos entre sí, que no estén reservados al Tribunal Constitucional por referirse a cuestiones de esta naturaleza, las resoluciones por las que se prohíba una manifestación cuando las haya dictado el Ministro del Interior, y las cuestiones relacionadas con los servicios federales de inteligencia. Nada que ver, como se observa, como ocurre entre nosotros, con su configuración como un fuero del Gobierno Federal, fuero especial, por supuesto, que tampoco existe en relación con el conocimiento de los recursos dirigidos contra actos de los Ministros, a diferencia de nuestra Audiencia Nacional.

B) *El Derecho francés*

La planta de la jurisdicción administrativa francesa, históricamente el modelo de nuestro sistema contencioso-administrativo, viene regulada en el Código de la Justicia Administrativa, que, como es sabido, no es un cuerpo legal aprobado íntegramente en una fecha precisa, sino la recopilación, autorizada oficialmente, de las Leyes y Reglamentos vigentes en un momento determinado (10), y que presenta algunas características muy especiales que conviene destacar (11). En primer lugar, hay que destacar la existencia de una deslegalización parcial de la distribución de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales, que deriva del singular mecanismo constitucional francés de la reserva reglamentaria y que contrasta, ciertamente, con otros Derechos europeos. Debe subrayarse, en segundo término, el barroquismo del sistema, completamente plagado de excepciones y de casos particulares, así como, finalmente, la supervivencia de algunas jurisdicciones especiales junto al esquema orgánico general, aun cuando deba añadirse que hoy son, en realidad, de una importancia estrictamente residual (12).

El sistema de justicia administrativa francés se soporta en la actualidad en tres órganos (que, ordenados por la fecha de su creación, son el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos de instancia o de primer grado y los Tribunales Administrativos de Apelación), después de haber cumplido una muy importante evolución dirigida en una dirección muy clara, abiertamente divergente de la nuestra, pero, acaso no tan sorprendentemente, en la misma línea que la que hemos visto en el Derecho alemán, con cuyo sistema presenta una similitud importante, en particular en la organización de su planta. Aun con muchas más excepciones y particularidades que en el Derecho alemán, el modelo francés de la justicia administrativa, que nada tiene ya en común con el español, se asienta, lo mismo que el alemán, sobre un esquema de tres grados o niveles, que tampoco tiene nada que ver con nuestro sistema contencioso de única instancia, aunque con menor número de Tribunales que en aquel país (en Alemania hay un Tribunal Superior por *Land* y una media

(10) Explicaciones recientes sobre esta técnica, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999, págs. 59 y ss.; E. DE LA SIERRA, *En busca del tiempo perdido. Breves apuntes sobre la reciente reforma de la justicia administrativa en Francia*, «REDA», 116 (2002), págs. 557-576.

(11) Sobre la planta del contencioso francés, *vid.*, por todos, R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, París, 2002 (10.^a ed.), esp. págs. 69 y ss.; Y. GAUDEMET, *Droit administratif général*, vol. I, LGDJ, París, 2001 (16.^a ed.), págs. 345 y ss.

(12) Sobre estas jurisdicciones, *vid.* R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, cit., págs. 85 y ss.

de entre cinco a diez Tribunales Administrativos de instancia): los *Tribunaux administratifs*, en número de treinta y seis, Tribunales Administrativos de instancia o de primer grado, auténticos Jueces de Derecho común del contencioso-administrativo (así expresamente llamados —la expresión es un galicismo—, salvo cuando lo sea el propio *Conseil d'État*, por el art. L211-1 y el L311-1 del *Code*); las *Cours administratives d'appel*, Tribunales de Apelación, de segunda instancia (siete), y, en última instancia, el Consejo de Estado, el único *Conseil du contentieux administratif*, convertido, pese a todas las excepciones que se quiera, básicamente en un órgano de casación.

Los Tribunales Administrativos de primer grado fueron creados en 1953, sustituyendo a los antiguos Consejos de Prefectura, como órganos de primera instancia —Jueces de Derecho común del contencioso— para intentar remediar el atasco de asuntos acumulados en el Consejo de Estado (¡25.000 asuntos!), mediante la asunción de una parte de las competencias de primera instancia del Consejo de Estado, finalidad desconcentradora del Consejo de Estado que preside también el nacimiento, en 1987, de los Tribunales de Apelación, que incorporan a su ámbito competencial la resolución de una parte de los recursos de apelación atribuidos al Consejo de Estado. Nada sorprendente resulta, naturalmente, que el efecto de esas reformas haya sido superado ya por el paso del tiempo y el incremento de la litigiosidad, pero lo cierto es que un esquema orgánico bien montado, razonablemente establecido, como lo son estos modelos, permite atender mucho más fácilmente el incremento del número de asuntos, sencillamente aumentando el número de órganos jurisdiccionales y del personal encargado de servirlos.

Los Tribunales Administrativos de instancia, órganos que responden fielmente al principio de colegialidad, competentes, como se indica, para conocer en primera instancia de todos los recursos que se presenten, reciben anualmente unos 120.000 recursos, resolviendo unos 100.000. La calidad del personal de los Tribunales Administrativos (que procede mayoritariamente de oposiciones del ENA) se considera mucho mejor que la de los antiguos Consejos, aun cuando deba decirse que no forma parte de la carrera judicial, sino que procede de un sistema de reclutamiento diferente. En la actualidad, un 28% procede de las oposiciones de la ENA (es decir, oposiciones a alto funcionario, de contenido no exclusivamente jurídico); un 45% del llamado «reclutamiento complementario», organizado también por la ENA (son unas oposiciones a las que se pueden presentar Licenciados y también Jueces y otros funcionarios), y un 15% de lo que podría llamarse una suerte de «cuarto turno».

El principio de colegialidad tiene en Francia una expresa formu-

lación legal (el art. L3 del *Code* señala que «*les jugements sont rendus en formation collegiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi*»), aun cuando, a partir de 1995, se introdujo, para determinadas cuestiones menores, una figura muy semejante a la de los Magistrados delegados del Derecho alemán, que ya hemos visto, de tal modo que, en estos casos, por excepción a la regla de la colegialidad, la Sentencia que resuelve el proceso puede dictarla el propio Presidente del Tribunal o un Magistrado en quien delegue. Se trata de cuestiones relativas a declaraciones de ruina, obras menores, asuntos de personal que no afecten a la constitución y extinción de la relación funcional, ni a medidas disciplinarias, impuestos locales y otros tributos menores, *contraventions de grand voirie* o asuntos de responsabilidad patrimonial en los que la indemnización solicitada sea menor de 50.000 francos (unos 7.500 €), todo ello según los artículos R222-13 y L774-1 del Código de la Justicia Administrativa. En estos casos, como se dice, la competencia para resolver corresponde al Presidente del Tribunal o al Magistrado en quien delegue, si bien aquél o éste pueden devolver el asunto al órgano colegiado si lo consideran especialmente complejo, de manera que no estamos, en realidad, ante órganos jurisdiccionales unipersonales, sino que, al igual que sucede en Alemania, simplemente se delega la resolución de algunos asuntos, de manera flexible, en un miembro individual del órgano jurisdiccional colegiado que es, en todo caso, el responsable último de la decisión. El antecedente de esta figura se encuentra en la normativa anterior que atribuía al Presidente del Tribunal (o al Magistrado en el que delegara) la competencia para adoptar medidas cautelares. Por otro lado, tiene el mismo origen y es característico del Derecho francés (rasgo tomado en préstamo, a su vez, por el sistema judicial comunitario) esa atribución al Presidente de la potestad de distribuir las asignaciones unilaterales entre los distintos componentes del Tribunal.

Por su parte, los Tribunales Administrativos de Apelación (siete en la actualidad) fueron creados *ex novo* en 1987, sin antecedente alguno que pudiera servir de guía, aunque, con toda probabilidad, teniendo a la vista el modelo alemán, a diferencia de lo que sucedió con los Tribunales Administrativos, que sustituyeron a los Consejos de Prefectura. Su papel consiste en resolver los recursos de apelación interpuestos contra las Sentencias de los Tribunales Administrativos de instancia (y también buena parte de los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de los órganos de las jurisdicciones especiales, acumulando en total entre el 85 y el 90% de los recursos de apelación), siendo, a su vez, sus decisiones recurribles en casación ante el Consejo de Estado, con lo que lo que se ofrece no es

sino la misma estructura de tres grados de la jurisdicción administrativa alemana y de la jurisdicción civil en España y en toda Europa. En los Tribunales de Apelación, que actúan en Pleno y en Salas, sirven unos ciento cuarenta Magistrados que, en principio, proceden de los Tribunales Administrativos de primera instancia, de los que se «ascendería» a los de apelación, correspondiendo la presidencia a un Consejero de Estado, aunque está previsto que un Magistrado del Tribunal de Apelación pueda ser nombrado Consejero de Estado directamente para que asuma la presidencia del Tribunal. También existe un sistema de «cuarto turno».

En relación con el Consejo de Estado, debe recordarse, antes de nada, desde la perspectiva orgánica, que, de acuerdo con el modelo napoleónico, aúna funciones consultivas y contenciosas, habiendo dado lugar a numerosas reformas el modo de armonizar orgánicamente ambas funciones. El Consejo de Estado se compone de seis Secciones, la Sección de lo Contencioso, con competencias contenciosas, y otras cinco, las de Interior, Hacienda, Obras Públicas, Social y de la Memoria y Estudios, con competencias consultivas, formando parte casi todos los miembros del Consejo de Estado de la Sección de lo Contencioso y simultáneamente de alguna Sección administrativa, con la finalidad de asegurar la integración de los puntos de vista contencioso y administrativo. La Sección de lo Contencioso es, como se dice, el órgano decisorio ordinario del Consejo y se compone de diez Subsecciones, que tienen la competencia de instrucción con carácter general y también la competencia decisoria en los casos en que se les delegue. Según la mayor o menor complejidad de los casos, el Consejo de Estado decide a través de la «Asamblea del contencioso», que es una especie de pleno de la Sección de lo contencioso, a través de una «formación de enjuiciamiento» de dicha Sección, a través de las Subsecciones reunidas o a través de una Subsección.

Importa más, a nuestros efectos, destacar que, en la actualidad, el Consejo de Estado básicamente resuelve los recursos de casación interpuestos contra las sentencias de los Tribunales Administrativos de Apelación, aun cuando mantenga importantes competencias de única instancia, que no se han reducido por la creación de los Tribunales de Apelación, aunque sí por la de los Tribunales Administrativos de instancia o de primer grado. Así, se ha podido decir gráficamente que, hasta la reforma de 1953 que creó los Tribunales Administrativos de primer grado, el Consejo de Estado era un órgano de primera instancia; tras esa reforma y hasta la de 1987 que creó los Tribunales de Apelación, se convirtió en órgano de apelación, para devenir desde 1987 en un órgano predominantemente de casación. El Consejo

de Estado ejerce, además, la función de asegurar la unidad jurisprudencial a través de otras dos vías diferentes a la casación: el conocido (y copiado en España) recurso en interés de ley (sin efectos para las partes del proceso en el que se haya dictado la Sentencia impugnada) y la respuesta, por medio de opiniones o *avis*, a cuestiones jurídicas nuevas que le planteen los Tribunales Administrativos de primer grado o de apelación, intentando compensar mediante esta técnica la mayor duración de los procesos derivada de la introducción del triple grado, al tiempo que posibilitando la creación de doctrina jurisprudencial con rapidez, sin tener que esperar a que los primeros procesos que aplican una nueva Ley, por ejemplo, concluyan su tramitación en todas las instancias (esta figura está regulada actualmente en el art. L113-1 del Código, y procede de la Ley de 1987 que creó los Tribunales de Apelación).

La principal excepción al esquema de distribución competencial que hemos visto, como también hemos notado, es la competencia de única instancia (o «competencia directa») que conserva el Consejo de Estado, asuntos éstos a los que debemos referirnos, resumiéndolos, porque ello nos permitirá contemplar dónde está el origen de muchas de nuestras reglas del contencioso, aunque deba, en todo caso, insistirse en que la competencia de única instancia del Consejo de Estado es infinitamente menor a su papel de órgano casacional. Antes de la creación de los Tribunales Administrativos de primer grado en 1953, los asuntos derivados de esa competencia en única instancia sumaban aproximadamente el 10% de la actividad del Consejo, correspondiendo el resto a recursos de apelación y a asuntos de los que hoy conocen en primera instancia los Tribunales de primer grado; en la actualidad, los asuntos de que el Consejo conoce en primera y última instancia suman aproximadamente un 25% de su actividad, con lo que, paradójicamente, podría llegar a decirse que la tendencia desde 1954 es hacia un incremento en el número de asuntos que son de competencia del Consejo de Estado en primera y única instancia, lo que, de cualquier modo, no alcanza en absoluto a desvirtuar su función principal de Tribunal de casación.

El Código divide esos asuntos en dos clases: aquellos cuya atribución deriva del objeto del litigio y aquellos otros en que deriva del interés en una buena administración de justicia (art. L311). Los primeros son, fundamentalmente, los siguientes:

— Los recursos contra Órdenes y Decretos, tengan o no carácter reglamentario, así como otras acciones que, aunque no tengan como objeto directo una Orden o un Decreto, se refieran a ellos en último

término; por ejemplo, el ejercicio de una pretensión en la que se pida que se declare que la Administración está obligada a aprobarlo.

— Los recursos contra Reglamentos ministeriales y también contra aquellos actos administrativos (es decir, no Reglamentos) de los Ministros cuya aprobación exija dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

— Los recursos contra las decisiones de los órganos colegiados cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional (art. R311). Aquí se incluyen desde los órganos superiores de los Colegios Profesionales (competencia ésta que fue atribuida al Consejo en 1963 y que es germen de este título competencial en su conjunto), las autoridades independientes, los Tribunales nacionales de oposiciones o las Federaciones deportivas (aunque en este caso una modificación legal ha llevado a los Tribunales Administrativos de primer grado la impugnación de las sanciones que impongan).

— Los recursos (que son de plena jurisdicción) que las Leyes abren contra las decisiones (por ejemplo, sanciones) dictadas por las autoridades independientes (Comisiones de Control de ciertos sectores, desde las telecomunicaciones a los seguros, pasando por la Bolsa) que se han ido creando. En general, la apertura de un recurso de plena jurisdicción y su atribución al Consejo de Estado es una especie de compensación legislativa de la creación de estas Entidades y de la atribución a las mismas de potestad sancionadora, que sigue siendo una cierta excepción en el Derecho francés.

— Los pleitos relativos a funcionarios nombrados por el Presidente de la República, que son fundamentalmente los miembros del Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas, los Magistrados, los Profesores universitarios, los oficiales, los miembros del Cuerpo de Prefectos y los funcionarios procedentes de la Escuela Politécnica (ingenieros) y de la ENA. No se incluyen aquí los recursos interpuestos por quienes no forman parte del Cuerpo contra actos por los que se les deniega el acceso, como, por ejemplo, el resultado de oposiciones y concursos, aunque éste puede corresponder al Consejo por otra vía, al ser actos adoptados por órganos colegiados de competencia nacional.

— El contencioso relativo a la composición (elección de miembros, etc.) de ciertos órganos representativos de ámbito nacional, como el Consejo Superior de la Magistratura, el Consejo Superior de los Tribunales Administrativos y de los Tribunales Administrativos de Apelación o el Consejo Económico y Social.

— El contencioso relativo a la elección de los Consejos Regionales y a las elecciones al Parlamento Europeo.

El Consejo de Estado tiene, además de las anteriores, múltiples y muy heterogéneas competencias de única instancia derivadas de razones históricas y de particularismos sectoriales, que no se incluyen en una Ley única sino que se introducen por Leyes sectoriales, a menudo como trato de favor a determinados colectivos. Entre estas múltiples competencias pueden citarse, por ejemplo, las referidas a los litigios relativos al derecho al nombre, a la autorización de las entidades de seguros, a las decisiones sobre concentraciones económicas, a la autorización de instalaciones relevantes para la defensa, etc.

A estas materias, atribuidas a la «competencia directa» del Consejo de Estado por razón de su objeto, habría que añadir otras atribuidas al mismo por razones funcionales (también en el art. R311 del Código):

— Los casos en que, aunque el asunto habría debido corresponder a los Tribunales Administrativos, no es fácil identificar cuál de ellos es el competente, por tratarse, por ejemplo, de decisiones adoptadas en territorio extranjero y, por tanto, fuera de la competencia de cualquier Tribunal.

— También cuando la decisión pudiera extender sus efectos al ámbito territorial de varios Tribunales como, por ejemplo, la autorización de productos farmacéuticos, criterio competencial éste que, por lo demás, es de muy difícil aplicación práctica y está sometido a una casuística muy complicada, aun cuando la atribución directa al Consejo de Estado de la competencia para conocer de los recursos dirigidos contra cualquier Reglamento ministerial o contra los actos adoptados por los órganos colegiados de competencia nacional ha reducido la importancia de este título competencial.

— El Consejo de Estado es asimismo competente para conocer en única instancia de los recursos que, aun correspondiendo a un Tribunal Administrativo, resulten conexos a asuntos atribuidos a su competencia (art. R341).

C) *El Derecho italiano*

Nada tiene que ver tampoco con el sistema español el modelo italiano que, tomado del francés, no ha evolucionado a su ritmo, manteniendo una doble instancia jurisdiccional con un esquema de recursos de apelación, sin casación, muy parecido al establecido en su día por la Ley Jurisdiccional española de 1956 —que ya no se reco-

noce ciertamente en el vigente (13)—. Ello no obstante, y a pesar de los problemas del contencioso italiano con la cuestión del reparto jurisdiccional con los Tribunales civiles, son perfectamente aislables en su funcionamiento principios esenciales, abandonados entre nosotros, que permiten confirmar en este Ordenamiento las conclusiones avanzadas más arriba, corroboradas contundentemente, como hemos visto, en el Derecho alemán y en el francés. La separación ordinal del contencioso de los demás órdenes jurisdiccionales (con el órgano de gobierno de sus Magistrados diferente al general de los Jueces), del mismo modo que en Alemania y en Francia; la afirmación de la colegialidad en la composición de los órganos jurisdiccionales; la doble instancia en todo caso, aun sin casación, y la capital configuración, sin excepción alguna, de los Tribunales de instancia como verdaderos jueces de Derecho común de la Administración, en donde el *Consiglio di Stato* no conoce de asuntos en primera y única instancia, permiten, sin duda, contemplar un panorama en el que el aislamiento de nuestro sistema no aparece como una soberbia muestra de originalidad institucional que podría mostrarse sin rebozo a los cuatro vientos, sino como una singularidad que conviene mirar de perfil, con extrema cautela, producto, como lo es, de una improvisación (o de un casticismo puro) en verdad impropia del tiempo presente.

Desde que, por una Ley de 6 de diciembre de 1971, fueron creados los Tribunales Administrativos Regionales (TAR), sustitutivos de las anteriores Juntas Provinciales Administrativas, cuya legislación reguladora había sido declarada inconstitucional (precisamente porque la Constitución preveía desde sus inicios la figura de los TAR, que, sin embargo, no habían sido creados por el legislador), la justicia administrativa se articula en Italia, a diferencia del Derecho alemán o el francés, cuya planta se organiza en tres grados, en dos niveles (en Sicilia existe, excepcionalmente, por imperativo de su Estatuto de Autonomía, un *Consiglio di giustizia amministrativa* que conoce de los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones de los TAR, de modo que el Consejo de Estado sólo interviene en casos muy concretos para la unificación de la jurisprudencia): los Tri-

(13) Puede verse una exposición de la planta de la jurisdicción administrativa italiana en L. MAZZAROLLI y otros (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2 vols., Monduzzi, Bologna, 2001 (3.ª ed.), págs. 1880 y ss. (a cargo de V. DOMENICHELLI), así como las reflexiones, valiosas a pesar del tiempo transcurrido, de M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1994 (4.ª ed., revisada tras el fallecimiento del autor), págs. 51 y ss. La Ley 205/2000, de 21 de julio, de «Disposiciones en materia de justicia administrativa», ha introducido importantes modificaciones en el proceso administrativo, aunque por lo que aquí interesa se limitan a aumentar las competencias de la jurisdicción administrativa (desplazando asuntos antes atribuidos a la civil) e incrementar la plantilla del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos Regionales.

bunales Administrativos Regionales para la primera instancia y el Consejo de Estado para la apelación, con una importante característica propia del sistema italiano, con arreglo a la cual el órgano central contencioso-administrativo, el Consejo de Estado, no conoce, en ningún caso, sin excepción alguna, de asuntos en única instancia (en contraste con el Derecho francés, como hemos visto, y, mucho más, por supuesto, con el español), de tal modo que todos los actos administrativos y normas reglamentarias, incluso aunque procedan del Gobierno mismo y extiendan su eficacia a todo el territorio nacional, son residenciables, sin que se conmuevan las columnas del Estado, ante un Tribunal Administrativo Regional y no ante el *Consiglio di Stato*.

En el Consejo de Estado, junto a las consultivas, hay tres secciones jurisdiccionales (la IV, V y VI), pero las cuestiones de especial relevancia pueden ser atribuidas por el Presidente a la *adunanza plenaria*.

Por su parte, los Tribunales Administrativos Regionales se dividen en Secciones que actúan compuestas por el Presidente y dos Magistrados, no existiendo, como se ha dicho, ni jueces unipersonales ni tampoco, a diferencia de lo ya visto, ninguna otra figura de delegación a un Juez o Magistrado único o institución parecida.

También ejercen jurisdicción administrativa especial otros órganos como el Tribunal de Cuentas o las «Comisiones Tributarias», todos los cuales han sido declarados conformes a la Constitución. Hay que decir que, pese a que el Ordenamiento italiano mantiene la bipartición de los asuntos administrativos entre la jurisdicción civil y la administrativa utilizando la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos como criterio de atribución de competencias (y que tantos problemas ha generado), sucesivas intervenciones del legislador han venido a establecer la llamada «jurisdicción exclusiva» en grandes sectores de actividad, como, por ejemplo, en todo lo referente a los servicios públicos, a las concesiones administrativas, a la actuación de las autoridades independientes, etc., de manera que en estos sectores los litigios son competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, con independencia de que estén en juego derechos subjetivos o intereses legítimos. Además, desde la reforma legal de 2000 debe darse por eliminado el principal supuesto de bipartición: el Juez administrativo es competente para pronunciarse en todo caso sobre las consecuencias patrimoniales de la anulación de los actos administrativos (indemnizaciones, por ejemplo), mientras que, con anterioridad a esa reforma, se entendía, en tales casos, que la anulación del acto administrativo dañoso correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa y las cuestiones relativas a la

posterior indemnización al orden judicial civil, en la medida en que su fundamento se encontraba no en un interés legítimo, sino en un derecho subjetivo lesionado por el acto administrativo causante del daño.

El gobierno de los Tribunales administrativos y de los propios Magistrados corresponde a un *Consiglio di presidenza*, diferenciado, que hace las funciones que corresponden en otros órdenes jurisdiccionales al *Consiglio superiore della magistratura*. La Ley 205/2000 abandona el criterio que se seguía anteriormente según el cual todos los miembros del Consejo eran elegidos por los Jueces, y ahora se integran también miembros de designación parlamentaria, entre los que debe elegirse el Vicepresidente del Consejo. La razón es evitar la «captura» del Consejo por los propios Jueces.