

Sobre a creación dos xulgados do contencioso-administrativo

Profesor titular de dereito
administrativo.
Universidade de Santiago de
Compostela

Pablo González Mariñas

1. Introducción

O Proxecto dunha lei reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa, que de substituí-lo xa vetusto texto de 1956, dálles por fin carta de natureza ós xulgados do contencioso-administrativo.

Cando isto se escribe, xa o Congreso dos Deputados lle remitiu ó Senado o proxecto e se publicou no *DOPG* n.º 77 (a), do 13 de abril de 1998. Ben sabe o autor destas liñas que, cando aparezan publicadas, o proxecto xa será sen dúbida lei e que, ó mellor, lles poden a algúns parecer inútiles as súas reflexións. Sen embargo, e aínda renunciando a unha insospeitable virtualidade previa, paréceme que é cuestión sobre a que se debe opinar, porque é importante no contexto global da reforma que se implanta. E, sobre todo, porque o debate sobre os xulgados unipersoais continuará unha vez que estea en vigor a lei, sendo a

praxe de tódolos días a que nos ha de orientar, pasado o tempo, sobre o acerto ou o desacerto da súa creación. A reforma que agora se introduce non é dende logo a última. O tempo, tamén o xurídico e simplemente lexislativo, é hoxe vertixinoso. Mestúranse coma nunca nas reformas normativas factores conceptuais e prácticos, distorsiónase a dogmática, búscase avidamente a eficacia, a rapidez... e, ó pouco tempo, refórmase o reformado. Quizais sexa venturoso este aire novo para o noso dereito público, proclive a fosilizarse sen razón, aínda que haxa que ter coidado de non desmontar frivolamente anos e anos de pensamento xurídico no becerro de ouro da eficacia e da rapidez sexa como sexa. E se lle atribúo a isto un aspecto venturoso non é senón porque nos obriga a repensar constantemente as cousas e a ser conscientes de que as reflexións críticas teñen hoxe valor duradeiro e que, é posible, que nos vexamos na necesidade de, por máis que diga o *BOE* do día, rele-lo dito meses atrás para axusta-lo ordenamento ás necesidades e "xustizas" do mañá xa tan achegado.

2. A razón do goberno

O que acabo de expresar coincide co que manifesta a, polo demais, magnífica exposición de motivos do proxecto. O lexislador reflexiona en voz alta acerca da idoneidade dos xulgados unipersoais para afronta-lo exercicio das competencias que hai que asumir en virtude da cláusula xeral da LOPX. E di actuar "con decisión e cautela á vez". Ó atribuírle-la competencia utiliza un sistema de "lista taxada" pola que pretende asignarlles "un conxunto de competencias relativamente uniformes e de menor transcendencia económica e social", pero que cobren "unha elevada porcentaxe dos recursos que a diario se interpoñen ante os órganos da xurisdicción". Desta maneira -conclúe- "é posible achegarlle remedio á saturación que soportan os tribunais superiores de xustiza" e, pola súa parte, "os xulgados obteñen un conxunto de competencias que poden razoablemente exercer e que parecen suficientes para consolida-la experiencia".

Na súa defensa en Pleno do proxecto (26 marzo 1998), o ponente, Sr. Del Burgo Tajadura, reincidiu en semellantes argumentos. O importante, dixo, é conseguir "unha axilización dos procesos, descargando as salas do contencioso-administrativo dos TTSS da tarefa de resolver recursos de escasa entidade en materias de persoal, tributos locais, urbanismo e sancións administrativas". E engadiu:

“valorámo-las poderosas razóns alegadas polos que sostiveron a improcedencia de introducir xuíces unipersoais na xurisdicción contencioso-administrativa, suxerindo a idea de lle encomendar tales asuntos á resolución de maxistrados delegados das actuais salas. Ó final optamos por mante-lo mandato da Lei orgánica do Poder Xudicial introducindo certas previsións nas disposicións transitorias para que a implantación dos xulgados se realice garantindo a adecuada formación dos seus próximos titulares, así como a achega dos medios humanos e materiais necesarios, tarefa na que estamos seguros que tanto o Consello Xeral do Poder Xudicial como o Ministerio de Xustiza actuarán con plena responsabilidade”.

Certamente, o debate plenario non deu moito de si neste tema. A ponente socialista, Rubiales Torrejón, encargouse de recordar cómo o Grupo Popular estaba en contra da creación destes xulgados, na etapa do ministro Belloch, porque con eles “se lle poñía fin á colexialidade, norma e tradición na xurisdicción contenciosa do noso país e de moitos outros do noso contorno”. E recordou tamén que o Goberno non só creaba agora estes xulgados, senón que estendía a unipersonalidade á resolución de impugnacións da actuación administrativa proveniente da Administración Xeral do Estado.

E non moito máis deu de si o debate, ateigado de homiléticos discursos protocolarios que, sobre a base do acordo maioritario, apelan incluso ó “orgullo que para todo demócrata (supón) contribuír á votación deste texto” (Sr. López-Medel Bascones).

Non hai, pois, en todo o proceso máis que reiterativas xustificacións en razón de descargar de traballo as instancias xudiciais superiores. Pouco ou nada, en cambio, acerca das consecuencias globais que para o noso sistema contencioso pode supoñer a dita creación, máis alá da, sen dúbida, necesaria axilización da resolución dos preitos.

Todo iso obriga a facer uns apuntamentos acerca dos avatares legislativos precedentes e acerca tamén da conveniencia ou non da creación dos xulgados contenciosos unipersoais.

3. A historia legislativa recente e o debate doutrinal

É de sobras coñecido que a LOPX (Lei 6/85, do 1 de xullo) estableceu os principios e a estrutura dunha nova organización xudicial, coa pretensión, declarada na súa exposición de motivos de “poñer a disposición do pobo español unha rede de órganos xudiciais que, xunto á maior proximidade posible, ga-

ganos xudiciais que, xunto á maior proximidade posible, garanta sobre todo a satisfacción efectiva dos dereitos fundamentais recoñecidos no artigo 24 da CE, entre eles, principalmente, o dereito a un xuízo público sen dilacións indebidas e con tódalas garantías". E é coñecido tamén que a efectividade desta prevista reforma quedaba diferida pola propia LOPX (disposición adicional 1ª) á remisión ás Cortes, no prazo dun ano, de diversos proxectos de lei, entre eles, especialmente, o chamado entón "de planta de demarcación xudicial". A LOPX era, ademais, moi parca na definición dos órganos da xurisdicción contenciosa, aínda que, iso si, contiña nos seus artigos 90 e 91 un mandato explícito de creación en cada provincia "dun ou máis xulgados do contencioso administrativo".

Tiveron, sen embargo, que transcorrer dende entón dous anos e medio para que se alcanzase a promulgación da Lei 38/1988, do 28 de decembro, de demarcación e de planta xudicial. Pero este texto legal introduciu un novo atraso na materia que nos ocupa. A súa exposición de motivos insistía na idea de que os xulgados do contencioso administrativo "constituirían -dicía- unha eficaz primeira instancia en asuntos para os que funcionalmente pode resultar vantaxoso este sistema ou que hoxe é excesivamente gravoso trasladarlles ás salas, como ocorre con algunhas materias económico-administrativas...". A lei fixaba, ademais, en 112 o número de xulgados que se crearían, dispoñía a súa constitución no marco da Lei de presupostos (art. 44) e a súa posta en funcionamento "no período comprendido entre 1989 e 1992" (art. 62).

Sen embargo, tampouco isto se fixo realidade. Tal posta en funcionamento adiouuse de novo e comezouse a traballar no proxecto da que chegaría a ser "Lei de medidas urxentes de reforma procesual" (1992). O proxecto centrouse, como é sabido, nun aspecto realmente importante como foi a introducción do recurso de casación. Non entro agora no xuízo sobre o acerto ou o desacerto con que isto se fixo, se ben é inevitable recoñecer que primou esaxeradamente o desexo de descarga-la Sala 3ª do TS de "asuntos nimios ou sen ningún interese casacional". O que quero resaltar é que, unha vez máis, se demorou a implantación dos xulgados, amén doutras reformas reclamadas unanimemente. Cando o Consello Xeral do Poder Xudicial tivo ocasión de informa-lo anteprojecto remitido polo Goberno, non perdeu a ocasión de recordar que a reforma introducida (implantación da casación) "sería totalmente insuficiente se con ela pretendera darse por pechado o capítulo de reformas que é necesario introducir para lle dar plena efectividade na orde con-

tencioso-administrativa á LOPX". Imponse –dicía o Consello– atender a outros aspectos moi susceptibles de crítica (medidas cautelares, execución das sentencias, presupostos para acceder ó proceso) e tamén proceder “á creación dos xulgados do contencioso-administrativo, non pola súa significación en si mesmos, senón principalmente porque supoñen o recoñecemento dun espazo razoable á dobre instancia nesta orde xurisdiccional, necesitado dela especialmente no ámbito autonómico e porque a súa existencia é precisa para lle dar todo o seu sentido á casación”.

Expresaba así, o Consello, as razóns de conveniencia de creación destes xulgados, sobre o ámbito competencial dos cales, sen embargo, a LOPX fora tan pouco explícita: “Os xulgados do contencioso-administrativo coñecerán –di, en efecto, o seu art. 91– en primeira ou única instancia, dos recursos do contencioso-administrativo non atribuídos a outros órganos desta orde xurisdiccional”.

Pero é que ademais, e fronte a tales razóns de conveniencia, moitos sectores doutriniais e xudiciais manifestáranse xa en contra da creación de tales xulgados e non só por rompe-la tradicional colexialidade, senón tamén pola creación dunha orde xurisdiccional “menor e especial”, imposible, ademais, de uniformar doutrinalmente.

Díxose nese momento que se se analizan as competencias que a LOPX lles atribúe ós “outros órganos” da orde xurisdiccional contenciosa á que alude o seu art. 91 (especialmente o art. 74 referido ás salas dos tribunais superiores de Xustiza), pode deducirse a sostida intención do lexislador de lles atribuír a estes novos xulgados o coñecemento de tódolos recursos interpostos contra os actos da Administración local e dos entes institucionais ou corporativos dela dependentes ou a ela vinculados (Gil Ibáñez). A impresión confírmase se se atende a un “anteprojecto de Lei regulador do proceso contencioso administrativo” do ano 1986 que efectuaba explicitamente a atribución destes asuntos ós xulgados, fose cal fose o contido da resolución impugnada e xa se tratase dun acto singular ou dun regulamento.

4. Os criterios da nova lei

Malia toda a crítica doutrinal, ó cabo de doce anos, o proxecto de reforma insistiu nos mesmos criterios. Non faltou dende logo tempo e reflexión, pero gañaron os simples criterios de axili-

dade e de descarga de traballo dos órganos superiores. Bótase de menos unha máis profunda reflexión sobre as consecuencias finais da innovación.

A nova lei, segundo o proxecto, dispón que os xulgados do contencioso-administrativo coñecerán, en única ou primeira instancia, dos recursos que se deduzan fronte ós actos das entidades locais cando teñan por obxecto:

1. Cuestións de persoal, agás que se refiran ó nacemento ou á extinción da relación de servizo dos funcionarios públicos de carreira.

■ Xestión, inspección e recadación dos tributos e demais ingresos de dereito público regulados na lexislación de facendas locais.

Licencias de edificación e uso do solo e do subsolo, sempre que o seu presuposto non exceda de douscentos cincuenta millóns de pesetas, así como as de apertura.

Declaración de ruína de inmobles e ordes de execución de obras de conservación, reforma e rehabilitación daqueles.

Sancións administrativas, calquera que sexa a súa natureza, contía e materia.

2. Coñecerán, así mesmo, en única ou primeira instancia dos recursos que se deduzan fronte ós actos administrativos da Administración das comunidades autónomas, salvo que procedan do respectivo Consello de Goberno, cando teñan por obxecto:

Cuestións de persoal, salvo que se refiran ó nacemento ou á extinción da relación de servizos de funcionarios públicos de carreira.

As sancións administrativas que consistan en multas non superiores a dez millóns de pesetas e cesamento de actividades ou privación de exercicio de dereitos que non excedan de seis meses, nas seguintes materias:

Tráfico, circulación e seguridade vial.

Caza, pesca fluvial, pesca en augas interiores, marisqueo e acuicultura.

Actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas.

Comercio interior e defensa de consumidores e usuarios.

Espectáculos públicos e actividades recreativas.

Xogos e máquinas recreativas e de azar.

3. Coñecerán en única ou primeira instancia dos recursos que se deduzan fronte a disposicións e actos da Administración

periférica do Estado e das comunidades autónomas, contra os actos dos organismos, entes, entidades ou corporacións de dereito público, a competencia dos cales non se estenda a todo o territorio nacional e contra as resolucións dos órganos superiores cando confirmen integramente os dictados por aqueles en vía de recurso, fiscalización ou tutela.

4. Correspóndelles coñecer ós xulgados das impugnacións contra actos das xuntas electorais de zona e das formuladas en materia de proclamación de candidaturas e candidatos efectuada por calquera das xuntas electorais, nos termos previstos na lexislación electoral.

5. Coñecerán tamén os xulgados do contencioso-administrativo das autorizacións para a entrada en domicilios e restantes lugares, nos que para acceder a eles requira o consentimento do seu titular, sempre que sexa procedente para a execución forzosa de actos da Administración pública.

5. Unha elemental consideración crítica

A nova regulación conseguiu superar algúns defectos de proxectos precedentes. Pero segue pendendo a espada de Damocles sobre o risco evidente dun excesivo fraccionamento da doutrina xurisprudencial, de case imposible unificación dado o enorme número de xulgados e as peculiaridades das lexislacións autonómicas de réxime local. É este un problema de futuro ó que a lei non lle achega unha axeitada e eficaz vía de solución.

Si se solucionaron, en cambio, defectos de proxectos anteriores derivados da non inclusión na competencia dos xulgados do coñecemento dos recursos contra actos dos órganos periféricos da Administración do Estado, imprevisión coa que se incorría nunha grave inconsecuencia lóxica que, ademais, frustraría o obxectivo último de descargar de tarefas as salas dos TTSS de Xustiza. E solucionouse tamén a inconsecuencia de non atribuír-lles ós xulgados o coñecemento dos recursos interpostos polo Estado ou pola comunidade autónoma respectiva contra actos das corporacións locais (artigos 65 e 55 LBRL). Se iso non se previnise, o aparentemente buscado obxectivo de configurar unha "orde xurisdiccional específica co primordial obxectivo de re-visa-la legalidade da actuación administrativa dos entes locais" (Gil Ibáñez) xa quebraría por completo.

6. Final

Con todo isto, os xulgados están aí e van inicia-la súa andaina. Parece evidente que se debe ser cauto nun tema especialmente polémico. Pero tampouco procede furta-la propia opinión. As disfuncións do noso sistema contencioso son globais. O seu gran problema radica na necesidade de adaptalo “ás prescricións constitucionais e ás demandas sociais”, configurando “un proceso áxil e eficaz encamiñado a satisfacer as necesidades do xusticiable” (Rodríguez-Arana). A creación dos xulgados non é máis ca unha peza no novo engranaxe. Por si mesma só combatería en parte a lentitude na Administración de Xustiza, pero adoecería das mesmas lacras e deficiencias que afectan á estrutura actual. Haberá que ter presente o funcionamento do conxunto para ver se a innovación é acertada.

Sen perde-la fe no salutar avance que a lei vai supoñer en termos xerais, subsiste aquí a grande cuestión do complicado acceso á xustiza ou a práctica á invitación á renuncia que supón en ocasións a contía relativamente escasa de moitos conflitos derivados da actuación dos entes locais. Subsiste o grave problema da imposibilidade práctica de unificación de doutrina xurisprudencial. E subsiste, en fin, a dúbida sobre a conveniencia desa especialización que os xulgados supoñen en razón da procedencia subxectiva do acto ou regulamento. Haberá que ver se a súa posta en práctica non remata xerando a longo prazo principios e criterios propios no marco dunha “xustiza administrativa de ton menor”, encomendada ó máis baixo nivel estrutural da orde contenciosa que pode incluso funcionar en ocasións como única instancia. Creo que as importantes cuestións atribuídas ós entes locais (pénsese nas licencias e autorizacións, a ordenación urbanística ou a mesma tributación local) ben merecerán un mellor tratamento procesual.

A dispersión e a falta de unidade xurisprudencial non son adecuadas compañeiras da boa orde procesual, porque adoitan traer fastidiosas contradicións e desigualdades. Debemos desexar que se acertara no instrumento para combater-la inútil “xustiza tardía”. O tempo o dirá. En punto a competencias, polo menos, que é crucial, o proxecto combina escepticismo e esperanza: “nada impide –di–, antes polo contrario, que tras un primeiro período de rodaxe a lista se revise á vista desa experiencia”. 