

COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE LOS JUZGADOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Jurisdictional competence of the contentious-administrative courts

María Dolores Rivera Frade
Tribunal Superior de Justicia de Galicia

SUMARIO

1. Marco normativo. 2. Competencia objetiva de los juzgados contencioso-administrativos (artículo 8 LJCA). 2.1. Competencias en el ámbito de la Administración local (artículo 8.1 LJCA). 2.2. Competencias en el ámbito de la Administración autonómica (artículo 8.2 LJCA). 2.2.1. En cuanto a las cuestiones de personal. 2.2.1.1. Qué puede entenderse como «cuestión de personal». 2.2.1.2. Alcance de la exclusión competencial de las cuestiones que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera. 2.2.1.3. Norma competencial cuando se trata de impugnar actos administrativos dictados por diferentes Administraciones Públicas en materias compartidas. 2.2.2. En cuanto a las sanciones administrativas. 2.2.3. En cuanto a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial. 2.3. Competencias en el ámbito de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, y en el ámbito de la llamada Administración institucional y actividad instrumental, y en el ámbito de la llamada Administración corporativa (corporaciones de derecho público) (artículo 8.3 LJCA). 2.4. Demás competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (artículo 8.4, 8.5, 8.6 de la LJCA). 3. Criterios para la aplicación de las reglas de distribución de la competencia objetiva (artículo 13 LJCA). 4. Competencia territorial de los juzgados contencioso-administrativos (artículo 14 LJCA). 4.1. Regla general de competencia. 4.2. Regla Segunda: fuero electivo. 4.3. Regla Tercera. Lugar de ubicación de los bienes inmuebles. 4.4. Regla competencial del artículo 14.2 de la LJCA. 5. Bibliografía.

Resumen

La creación de los Juzgados Contencioso-Administrativos representa la voluntad del legislador de poner solución al problema del incremento de recursos Contencioso-Administrativo que ha caracterizado a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se tardó trece años en poner en funcionamiento estos órganos unipersonales, y en regular sus competencias, pero una vez que ello tuvo lugar por Ley 29/1998, el éxito en su funcionamiento hizo que se modificase el sistema de competencias inicialmente previsto.

Este trabajo no contiene un estudio completo y pormenorizado de las competencias de los Juzgados Contencioso-Administrativos, pero sí trata de ofrecer un acercamiento a una materia que semeja sencilla con la lectura de los preceptos que la regulan, pero que luego en la práctica han dado lugar a dudas interpretativas cuyo conocimiento puede ser de utilidad a quienes nos enfrentamos a ella en nuestra labor profesional.

Palabras clave: juzgados Contencioso-Administrativos, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, competencia objetiva, competencia territorial.

Abstract

The creation of the Contentious-Administrative Courts represents the will of the legislator as a solution to the problem of the Contentious-Administrative increase of resources that has characterized them. One was late of thirteen years in putting in functioning these individual organs, and in regulating its competences, but as soon as it took place for law 29/1998, the success in its functioning did that the system of competences was modified initially foreseen.

This work does not contain a complete and detailed study of the Contentious-Administrative Courts competences, but it tries to offer an approximation to a matter that looks simple with the reading of the rules that regulate it, but that then, in the practice have given place to interpretive doubts which knowledge can be of usefulness to whom we face it in our professional labour.

Keywords: Contentious-Administrative courts, Law of the Contentious-Administrative Jurisdiction, competence targets, territorial competence.

1. Marco normativo

La creación de los Juzgados Contencioso-Administrativos ya estaba prevista en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, reguladora del Poder Judicial (artículos 26, 90 y 91). El artículo 91 de esta Ley (Competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo) se limitaba a declarar que «Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán, en primera o única instancia, de los recursos Contencioso-Administrativos no atribuidos a otros órganos de este orden jurisdiccional». La reforma operada por la Ley 6/1998, de 13 de julio (artículo único.8) dio una nueva redacción a este precepto, que quedó redactado de la siguiente manera: 1. «Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán, en primera o única instancia, de los recursos Contencioso-Administrativos contra actos que expresamente les atribuya la ley»; y 2. «Corresponde también a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración».

No fue hasta la Ley Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo, Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA), cuando se ofreció una regulación específica de las competencias de estos órganos judiciales.

Han pasado más de diez años desde la entrada en vigor de la Ley 29/1998, y por tanto desde la entrada en funcionamiento de los Juzgados Contencioso-Administrativos, y desde aquella fecha en la que el legislador ponía de manifiesto, a través de la exposición de motivos de la Ley, su máxima preocupación por el resultado de la labor de estos órganos judiciales, a los que por tal razón les atribuía competencias mediante un sistema de lista tasada, se han sucedido varias reformas, siendo la más importante la llevada a cabo por la Ley 19/2003, de 23 de diciembre (Disposición adicional decimocuarta), con las que se han ido incrementando las competencias inicialmente atribuidas.

Estas reformas, fruto de una voluntad legislativa que ya se anunciaba en la exposición de motivos de la Ley Jurisdiccional («los Juzgados obtienen un conjunto de competencias que pueden razonablemente ejercer y que parecen suficientes para consolidar la experiencia. Nada impide, antes al contrario, que tras un primer período de rodaje la lista de competencias se revise a la vista de esa experiencia. De todas formas, es evidente que el éxito de la reforma depende más que nada de la pronta y adecuada selección y formación de los titulares de los Juzgados»), han venido a demostrar el éxito del funcionamiento de estos Juzgados unipersonales (unido a la introducción de un procedimiento abreviado), como órganos más próximos a los ciudadanos; aunque esto último lejos de conseguir la finalidad que pretendía el legislador de 1998 (aportar remedio a la saturación que soportaban los Tribunales Superiores de Justicia), consiguió un efecto contrario, generando mayor litigiosidad en la Jurisdicción contencioso-administrativa como se puede comprobar en las memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Las cifras de recursos registrados, de entrada en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo han sido de 67.949 en el año 1999, 72.858 en el año 2000, 77.347 en el año 2001, hasta llegar a alcanzar 110.169 recursos en el año 2004, 109.914 en el año 2005, 148.829 en el año 2006 (con incremento de un 27,1% respecto del año anterior), 152.855 en el año 2007 y 173.529 en el año 2008.

2. Competencia objetiva de los juzgados contencioso-administrativo (artículo 8 LJCA).

La competencia objetiva o por razón de la materia de los Juzgados Contencioso-Administrativo se regula en el artículo 8 de la LJCA, que tras la reforma operada por la Ley 19/2003, y aún acudiendo a un sistema de lista tasada, recoge un conjunto de competencias nada desdeñable, como a continuación se verá.

2.1. Competencias en el ámbito de la Administración local (artículo 8.1 LJCA).

El apartado primero del artículo 8 de la LJCA se refiere a la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para conocer en única o primera instancia, según lo dispuesto en la Ley Jurisdiccional, de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas.

Frente a la redacción originaria de este precepto, que recogía una lista tasada de materias sobre las que había de versar el acto administrativo dictado por un órgano de la Administración local, para atribuir competencia a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en el conocimiento del recurso Contencioso-Administrativo interpuesto contra él, la fórmula que emplea el legislador después de la reforma operada por la Ley 19/2003 para atribuir competencias a estos órganos unipersonales, se trata de una fórmula abierta, y sólo se exceptúan de su conocimiento las impugnaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico, de cita expresa en la norma.

Pero es que además en la redacción anterior de este precepto sólo se hacía referencia a actos de las «Entidades Locales», quedando excluidos del conocimiento de los Juzgados los actos de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, como sucedía por ejemplo con el *Consortio da Cidade de Santiago* o con el Consorcio Provincial contra Incendios y Salvamento de A Coruña, cuyos actos eran fiscalizados judicialmente por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia. Esta situación se ha visto modificada con

la reforma del 2003, al añadirse al artículo 8.1 las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las Entidades Locales.

Por otra parte, y si bien en este apartado primero del artículo 8 se excluyen del conocimiento de los órganos unipersonales, únicamente, las impugnaciones de «cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico», ello no significa que en todo lo demás sean competentes aquellos órganos judiciales, pues en tanto que el precepto les atribuye competencia para el conocimiento de los recursos que se deduzcan frente a los “actos” de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, quedan excluidas de su conocimiento las disposiciones administrativas locales que tengan la consideración de disposiciones administrativas de carácter general (Ordenanzas municipales, acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración local, Reglamentos de régimen interior, etc...).

Atendiendo ahora a los criterios jurisprudenciales tendentes a delimitar lo que deba entenderse como una «disposición administrativa de carácter general», es importante señalar que para que una resolución administrativa pueda considerarse como tal, ha de participar de la naturaleza reglamentaria propia de las disposiciones generales, además de contar con una vocación de permanencia; y por el contrario, estamos ante un acto administrativo cuando se trata de una resolución que aunque dirigida a una pluralidad indeterminada de personas y aunque participe de determinadas características normativas propias de las disposiciones generales no pasa de ser acto administrativo de aplicación concreta y singular de normas legales y reglamentarias preestablecidas, que por carecer de vocación de permanencia no se integran en el Ordenamiento Jurídico, y que en su caso constituiría una disposición de carácter general encuadrable en la categoría que la doctrina y la Jurisprudencia (citando a título de ejemplo las STSS de fechas 5 de diciembre de 1994, 3 de marzo de 1995, 10 marzo 1995, 9 de marzo de 1998) designan con la denominación de «actos plúrimos», entre los que podemos citar como uno de los más característicos los de convocatoria de concursos entre funcionarios, o en general, las convocatorias de procesos selectivos del personal al servicio de la Administración Pública.

Bajo este apartado merecen una atención particular las Relaciones de puestos de trabajo y los acuerdos de aprobación de los presupuestos municipales, pues aun cuando en ambos casos nos encontramos claramente ante disposiciones administrativas de carácter general, lo que pudiera dar a entender que su impugnación debe residenciarse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 b) de la LJCA, sin embargo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia (Secciones primera y segunda), han venido entendiendo que si tal impugnación no afecta a la estructura de estas disposiciones administrativas sino a aspectos singulares, la competencia para su conocimiento ha de atribuirse de los Juzgados unipersonales (Auto Sección primera de 12 de noviembre de 2001). A ello se puede añadir que en el caso de impugnación indirecta de una disposición general con motivo de la impugnación directa de un acto de aplicación (por ejemplo, impugnación indirecta de la Relación de puestos de trabajo (RPT) con motivo de la impugnación directa del cese de funcionarios al servicio de una entidad local), aún cuando la impugnación indirecta afecte a la estructura de la RPT esta circunstancia no modificaría la competencia del Juzgado Contencioso-Administrativo llamado a conocer de esta impugnación directa, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar, si fuere preciso, la cuestión de ilegalidad regulada en los artículos 123 y siguientes de la LJCA, quedando reservado el artículo 10.1 b) para los recursos directos contra disposiciones generales, con los matices que hemos señalado anteriormente.

En cuanto a las impugnaciones de «cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico», quedan incluidas en esta excepción las impugnaciones de los Estudios de detalle al tratarse de un instrumento de planeamiento que goza de la naturaleza de disposición de carácter general «por lo que su impugnación en primera instancia se incluye dentro de la excepción de la actual redacción del artículo 8.1 de la Ley 29/98, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa» (Auto del Tribunal Supremo (ATS) 21 de mayo de 2009, Recurso de Casación núm. 1590/2007).

Sin embargo, por carecer de naturaleza reglamentaria, y constituir instrumentos de gestión o ejecución urbanística, quedan fuera de tal

excepción, tanto los proyectos de reparcelación o equidistribución aprobados por los Ayuntamientos (Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 29 de diciembre de 2000 —Recurso de casación 9007/1995—, de 8 de mayo de 2009 —RC 6408/2006— y 15 de diciembre de 2008 —RC 8157/2004—), como los proyectos de urbanización, al no constituir un instrumento de planeamiento urbanístico (entre otros, Autos de 10 de julio de 2008 —recurso de casación número 3.022/2007— o de 13 de enero de 2009 —recurso de casación número 348/2008—, o de 8 de octubre de 2009 —Recurso de Casación núm. 84/2009—); como los Programas de Actuación Integrada valencianos (PAI), pues no modifican la ordenación del ámbito establecida en el planeamiento general (en este sentido, STS, referidas a PAI valencianos, de 15 de junio, 28 y 29 de abril de 2009 —Recursos de Casación 1517/2005, 6641/2005 y 2282/2007—, 27 de mayo de 2008 —RC 5748/2005—, 24 de marzo de 2004 —RC 6461/2001—, 4 de octubre de 2006 —RC 2807/03—, 29 de noviembre de 2006 —RC 1980/2003— y 6 de junio de 2007 —RC 7376/2003—, y auto de 30 de octubre de 2008 —RC 5445/2007—; como las Delimitaciones de Unidades de Ejecución (sentencia de 12 de noviembre de 2008 —RC 6074/2004— y auto de 11 de diciembre de 2008 —RC 696/2008—), que no son normas jurídicas, y por tanto no son «instrumentos de planeamiento urbanísticos», sino simples actos de gestión urbanística (ATS 8 de octubre de 2009 —Recurso de Casación núm. 813/2008—); y las «Calificaciones urbanísticas», que se pueden describir como resoluciones emanadas por el órgano competente de la Administración autonómica, con carácter previo y necesario para la legitimación de actos de construcción, uso y aprovechamiento del suelo rústico, y su finalidad no es la de completar la ordenación urbanística, sino que aparece como un instrumento ligado directamente a la ejecución del planeamiento y a su última fase, la realización de actos de construcción o uso del suelo, concebido como una autorización previa a la licencia de obras o de uso, de lo que se desprende su naturaleza jurídica como acto administrativo (STS 20 de noviembre de 2009 —Recurso de Casación núm. 4126/2006—).

2.2. Competencias en el ámbito de la Administración autonómica (artículo 8.2 LJCA)

Dispone el artículo 8.2 de la LJCA que «Conocerán, asimismo (los Juzgados Contencioso-Administrativos), en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las Comunidades Autónomas, salvo cuando procedan del respectivo Consejo de Gobierno, cuando tengan por objeto:

- a) Cuestiones de personal, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera.
- b) Las sanciones administrativas que consistan en multas no superiores a 60.000 euros y en ceses de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses.
- c) Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial cuya cuantía no exceda de 30.050 euros.»

El artículo 8.2 de la LJCA se refiere a las impugnaciones de los actos administrativos dictados por los órganos centrales de la Administración autonómica, pues la impugnación de los actos dictados por los órganos periféricos de esta Administración de base territorial (por ejemplo, delegaciones provinciales, delegaciones territoriales, etc...), y la impugnación de los actos de los entes institucionales e instrumentales vinculados a ella (*Servizo Galego de Saúde, Augas de Galicia, Portos de Galicia*, etc...), determinan la aplicación del artículo 8.3, y no del artículo 8.2; de manera que para dar lugar a la aplicación del artículo 8.2 de la Ley Jurisdiccional, con las limitaciones que ello comporta – en este precepto sí se recoge una lista tasada de materias –, es necesario que se cumpla un doble requisito:

- En primer lugar que el acto administrativo objeto de impugnación se haya dictado por un órgano central de la Administración autonómica (*Consellerías, Secretarías Xerais, Direccións Xerais*, etc...).
- Y, en segundo lugar, que el acto administrativo verse sobre alguna de las materias tasadas que se recogen en el indicado precepto, a las que me voy a referir a continuación.

2.2.1. En cuanto a las cuestiones de personal

Serán competentes los Juzgados Contencioso-Administrativos en todos los casos salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera.

Bajo este apartado podemos tratar las siguientes cuestiones:

2.2.1.1. Qué puede entenderse como «cuestión de personal»

La expresión «cuestión de personal» viene siendo interpretada de forma bastante amplia por los Juzgados y Tribunales, entendiéndola el Tribunal Supremo como toda pretensión relacionada con el nacimiento, desarrollo o extinción de la relación de servicio con las Administraciones Públicas (ATS de 15 de enero de 2009 —Recurso de Casación núm. 3197/2006—). Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de marzo, 22 de noviembre, 15 de diciembre de 1989 y 14 de marzo de 1990 se han pronunciado en el sentido de que «Son cuestiones de personal todas las cuestiones derivadas de una relación jurídico-administrativa o estatutaria entre una Administración Pública y su personal, ya se refieran al nacimiento o constitución de la relación jurídica (concursos, oposiciones, nombramientos), a su contenido (derechos económicos, ascensos) situaciones administrativas (excedencias) o extinción, incluso las peticiones de derechos pasivos»; y concretamente, estamos ante un supuesto de nacimiento de esa relación jurídica, cuando lo que se halla en juego es la constitución de una relación de servicio entre una persona y la Administración, y entre ellas las que se generan con el acceso a puestos de carácter laboral (Ss de 15 de junio de 1990 y 12 de febrero de 1996) sin que la condición jurídico-laboral y no funcional sea razón excluyente del concepto genérico de cuestiones de personal (ATS 3 de abril de 1997).

De tal manera se puede afirmar que bajo la expresión «cuestiones de personal» quedan comprendidas todas aquellas cuestiones que afectan a quien se vincula o pretenda vincularse con una Administración Pública a través de un relación profesional retribuida, alcanzando tanto al personal funcionario de carrera como al personal interino, como a quienes participan en los procesos selectivos al servicio de la Administración Pública; comprendiendo todas las cuestiones que afecten de una forma mas

o menos directa a la relación de servicio que vincule a la Administración con su personal.

A título de ejemplo se entienden como cuestiones de personal, la impugnación de los actos administrativos que deniegan ayudas del fondo de acción social o las que resuelven la adjudicación de viviendas a maestros, o las cuestiones surgidas en torno a las viviendas militares, en cuanto derivadas de una relación de servicios que se mantiene con la Administración (STS 2 de octubre de 2009 —Cuestión de competencia núm. 35/2009—). Asimismo se trata de una cuestión de personal, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo (por todos, Auto de 28 de febrero de 2008 —recurso de queja n. 752/2007—), todas las que versen sobre la percepción de haberes pasivos, tanto si quien pretende que se le abonen es el propio funcionario, en los casos de jubilación y retiro, como si se trata de un familiar o conviviente, en los casos de viudedad u orfandad, por ser la relación funcional determinativa del derecho a su percepción (STS 31 de octubre de 2008 —Recurso de Casación núm. 24/2008—)

No se ha entendido, en cambio, como cuestión de personal la impugnación de una resolución dictada por un Grupo de Trabajo integrado por representantes designados por la *Consellería de Familia, Muller e Xuventude*, y el Ayuntamiento de Padrón, encargado de la selección de personal para participación en un *Obradoiro de Emprego*, pues si bien el acceso al programa de formación ofertado por este *Obradoiro de Emprego* no implicaba únicamente la asistencia del alumno al cursillo correspondiente, sino que además implicaba una práctica laboral por parte de asistente al cursillo mediante la realización de obras o servicios de utilidad pública o interés social (art. 2.2 del Decreto 171/1999, de 27 de mayo, por el que se establece el programa de *obradoiros* de empleo), de manera que los participantes serían contratados a tiempo completo por la entidad promotora desde el inicio de la actividad del *obradoiro* siguiendo la modalidad contractual mas adecuada y percibirían las retribuciones que les correspondiesen de conformidad con la normativa vigente (art. 6), y así durante el desenvolvimiento del *obradoiro* los trabajadores participantes recibirían la formación profesional ocupacional adecuada

a la ocupación que desempeñasen, en alternancia con el trabajo y práctica profesional (artículos 6 y 7 del citado Decreto), no obstante, con ello no se generaba en modo alguno una relación de servicio entre la persona seleccionada y la Administración, que permitiese entender que estemos ante una cuestión de personal, pues la creación de los programas de *Obradoiros de Emprego* representan exclusivamente una medida activa de fomento de empleo, tal como se indica de modo expreso en el artículo 1 del Decreto 171/1999, de 27 de mayo, configurándose en su artículo 2 como un programa mixto que combina acciones de formación y empleo «*dirixido a mellora-la ocupabilidade dos desempregados de vinte e cinco ou mais anos, coa finalidade de facilita-la súa posterior integración no mercado de traballo*». Además nunca podría admitirse la equiparación de estos alumnos con personal laboral en prácticas, pues entre ellos y la Administración no existe una relación de servicios de carácter profesional (auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número uno de Santiago de Compostela de fecha nueve de marzo del año dos mil uno, dictado en el procedimiento abreviado número 26/01).

Tampoco se ha entendido como cuestión de personal la impugnación de un acto administrativo que denegaba una beca de colaboración en un museo, pues si bien el disfrute de estas becas implica la asistencia diaria de los becarios durante siete horas a los centros donde resulten destinados, desarrollando su actividad en diversos museos y colecciones visitables de Galicia y en los servicios centrales de la *Consellería de Cultura e Deporte* (artículo 1, puntos 2 y 5 de la Orden de 22 de marzo de 2006 por la que se convocaban becas de colaboración para documentación, difusión y restauración de patrimonio mueble gallego), con ello no se genera una relación de servicio entre la persona seleccionada y la Administración, que permita entender que estemos ante una cuestión de personal, sino que estamos ante la convocatoria de unas becas de colaboración que también en este caso representan realmente una medida de fomento (Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número uno de Santiago de Compostela de fecha 19 de octubre de 2006 —Procedimiento Ordinario número 95/06—).

2.2.1.2. Alcance de la exclusión competencial de las cuestiones que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera

Bajo el subapartado («cuestiones de personal») del artículo 8.2 de la LJCA, únicamente quedan excluidas del conocimiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, las cuestiones que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera. Y en cuanto que esta excepción sólo menciona a los funcionarios públicos de carrera, es por ello por lo que los Juzgados unipersonales sí serán competentes para conocer de las impugnaciones de las convocatorias y demás actos que dicten los órganos centrales de la Administración autonómica en los procesos selectivos para acceso a plazas de personal laboral al servicio de la Administración; impugnaciones para cuyo conocimiento es competente la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (STS, 4ª, de 11 de marzo de 1993, partiendo de los criterios de la sentencia del Pleno de esa Sala de 21 de julio de 1992, dictada en recurso de casación para la unificación de doctrina).

Además, y cuando, como queda dicho, la excepción que recoge el artículo 8.2 bajo el subapartado de «cuestiones de personal» sólo menciona a los funcionarios públicos de carrera, los actos administrativos que se refieran a la selección de personal interino quedan fuera de ella. Es doctrina reiterada y consolidada del Tribunal Supremo, de la que es fiel reflejo el ATS 25 octubre 2007, aquella según la cual «la condición de interino no está comprendida en el supuesto de nacimiento o extinción de la relación de servicio a que se refiere hoy el artículo 86.2.a) de la LJCA, que únicamente contempla a quien reuniera la cualidad de funcionario de carrera, no la de funcionario de empleo, ya sea eventual o interino. Recurso de Queja núm. 497/2007».

La excepción se entiende aplicable cuando de las bases de la convocatoria del proceso selectivo de que se trate resulta que la superación del proceso de selección determina el nacimiento de una relación de servicios en la condición de funcionario público de carrera entre el aspirante seleccionado y la Administración convocante como sistema de ingreso en la función pública, y ello aún cuando lo que se impugne sea un acto que

afecte a una fase posterior al de la selección, como puede ser el acto de convocatoria de los candidatos seleccionados a la elección de destinos.

No determina el nacimiento de una relación de servicios en la condición de funcionario público de carrera entre el aspirante seleccionado y la Administración convocante, la participación en un proceso selectivo para el ingreso a un cuerpo administrativo por el turno de promoción interna, ni la participación en un concurso de traslados, pues el nacimiento de esa relación de servicios es preexistente.

En cuanto al personal estatutario, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud en su exposición de motivos y capítulo I ya se refería al carácter funcional de la relación estatutaria, y aunque en la misma norma se ponía de manifiesto las peculiaridades especiales y específicas características del ejercicio de las profesiones sanitarias de este tipo de personal, el artículo 2.4 de la Ley 7/2007, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado público dispone que «cada vez que este Estatuto haga mención al personal funcionario de carrera se entenderá comprendido el personal estatutario de los servicios de Salud», lo hace que el Tribunal Supremo asimile el personal estatutario al personal funcionario de carrera (ATS de 22 de mayo de 2008 —recurso de casación 1886/2007—) aunque lo sea respecto de la admisión de los recursos de casación interpuestos por dicho personal y en las cuestiones que afecten al nacimiento o la extinción de la relación de servicio de dicho personal estatutario fijo. Y trasladando este criterio a la interpretación que haya de darse a la excepción que recoge el artículo 8.2 de la LJCA bajo el apartado de cuestiones de personal, puede equipararse el personal estatutario al personal funcionario de carrera a efectos de excluir del conocimiento de los Juzgados unipersonales los recursos interpuestos contra los actos de convocatoria y demás que resuelvan los procesos selectivos que impliquen el nacimiento de esa relación jurídico-estatutaria y atribuirlos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, como así lo viene admitiendo el TSJ de Galicia.

2.2.1.3. Norma competencial cuando se trata de impugnar actos administrativos dictados por diferentes Administraciones Públicas en materias compartidas

El Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Dos de Santiago de Compostela de fecha 16 de abril de 2007 —Procedimiento Abreviado número 57/06—, trata esta cuestión en un procedimiento en el que se impugnaban la Orden JUS/2212/2006, de 10 de julio, por la que se modificaba la Orden JUS/2196/2006, de 19 de junio, por la que se otorgaban destinos correspondientes al concurso de traslados convocado por Orden JUS/3510/2005, de 27 de octubre, de plazas vacantes y de nueva creación, entre funcionarios de los cuerpos o Escalas de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial de la Administración de Justicia; y al mismo tiempo se impugnaba la Resolución de 19 de junio de 2006, de la Dirección General de Justicia, de la *Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xusticia* de la *Xunta de Galicia* por la que se otorgaban destinos correspondientes al concurso de traslados. En el citado auto se razonaba que si bien los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son los competentes para el conocimiento del recurso interpuesto contra un acto dictado por la Administración autonómica en una materia como la que era objeto de impugnación en aquel procedimiento (artículo 8.2 LJCA), sin embargo en la demanda se acumulaba la acción de impugnación frente a una resolución administrativa dictada por un órgano administrativo perteneciente a la Administración General del Estado (Director General de Justicia), cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional, siendo entonces de aplicación lo dispuesto en el artículo 10.1 i) de la Ley 29/98, de 13 de julio, según el cual las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa. La impugnación frente a un órgano de la Administración autonómica no impidió la remisión y aceptación del recurso por la Sala de Contencioso-

Administrativo del TSJ de Galicia, teniendo en cuenta por una parte el ámbito geográfico (nacional) al que se extenderían necesariamente los efectos de la ejecución de la sentencia que pudiera recaer, de ser estimatoria de las pretensiones de la parte recurrente, con destino en un órgano judicial ubicado en otra Comunidad autónoma; y teniendo en cuenta además el riesgo de que se dictasen sentencias contradictorias en el caso de que se dividiese la continenencia de la causa.

2.2.2. En cuanto a las sanciones administrativas

Son competentes los Juzgados Contencioso-Administrativos cuando consistan en multas no superiores a 60.000 euros y en ceses de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses.

De la misma manera que el Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de que la cuantía del recurso viene determinada por el importe de la sanción pecuniaria y no resulta modificada por la imposición de una sanción accesoria a la de multa «pues siendo accesoria de una sanción principal no puede modificar las reglas de recurribilidad» (—recurso 1370/1997—, que se cita a su vez en la STS 4 de noviembre de 2009 —Recurso de Casación núm. 2368/2007—), el mismo criterio se puede aplicar en interpretación del artículo 8.2, subapartado b) de la LJCA de suerte que las sanciones accesorias aún cuando no se puedan cuantificar económicamente, si la sanción principal consiste en una multa no superior a 60.000 euros o en un cese de actividades o privación de ejercicio de derechos que no exceda de seis meses, la competencia para el conocimiento del recurso Contencioso-Administrativo será de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

2.2.3. En cuanto a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial

Son competentes los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando la cuantía no exceda de 30.050 euros. Si la cuantía es indeterminada la competencia será de la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de conformidad con la cláusula residual que se contiene en el artículo 10.1 a) de la LJCA; salvo que el importe de los daños y

perjuicios por los que se reclama no pueda superar, por su naturaleza, la citada suma pecuniaria.

2.3. Competencias en el ámbito de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, y en el ámbito de la llamada Administración institucional y actividad instrumental, y en el ámbito de la llamada Administración corporativa (corporaciones de derecho público) (artículo 8.3 LJCA)

Dispone el apartado tercero del artículo 8 de la Ley Jurisdiccional que «Conocerán en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, contra los actos de los organismos, entes, entidades o corporaciones de derecho público, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional y contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen íntegramente los dictados por aquéllos en vía de recurso, fiscalización o tutela.

Se exceptúan los actos de cuantía superior a 60.000 euros dictados por la Administración periférica del Estado y los organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, o cuando se dicten en ejercicio de sus competencias sobre dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales».

Este apartado representa una especie de cajón de sastre al que hay que acudir cuando se trata de determinar la competencia para conocer de los recursos interpuestos contra actos dictados por órganos pertenecientes a entes y organismos que integran la llamada Administración institucional, a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 30/92, el cual entiende «a los efectos de esta Ley» por Administraciones Públicas: «Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación».

Se trata de un conjunto de entes dotados de personalidad jurídica propia e independiente del ente matriz (Administración que lo crea), creadas para desempeñar funciones o prestar servicios propios de aquéllas, fuertemente vinculadas a esa Administración matriz.

En el ámbito de la Administración estatal, el artículo 43 de la LOFAGE, en la redacción dada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, los denomina «Organismos públicos», y los clasifica en Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales, y Agencias Estatales.

En el ámbito de la Administración autonómica gallega la única regulación sobre los organismos autónomos es la que se contiene en el Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre que aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia. A las agencias creadas por la Administración autonómica se refiere la Disposición adicional quinta del Decreto legislativo 1/1999, añadida por Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008.

Hay que acudir igualmente a este apartado tercero del artículo 8 cuando se trata de determinar la competencia para conocer de los recursos interpuestos contra la actividad sujeta al derecho administrativo que proceda de las personificaciones jurídico-privadas del sector público (sociedades mercantiles de capital público y fundaciones), en aquellos casos en que entre en juego la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de tales impugnaciones.

Además habrá que acudir al mismo apartado en el caso de impugnación de la actividad de las Diputaciones Forales, en la Comunidad Autónoma del País Vasco (STS 11 de octubre de 2004 —Recurso de Casación núm. 3385/2001— «La aplicación de los supuestos previstos para las Comunidades Autónomas en el artículo 8.3 de la Ley Jurisdiccional y, en particular, la interpretación del supuesto contemplado en el último inciso responde a la realidad de las Diputaciones Forales y resulta obligada para evitar la contradicción que supondría que los actos de éstas —de ámbito territorial inferior al de la Comunidad Autónoma—, tuviesen un sistema de recursos que otorgase menos competencias a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que los actos de las propias Administraciones Autonómicas»); o cuando se trate de comprobar la competencia

para conocer de la impugnación de la actividad de las Universidades; o de la actividad sujeta al derecho administrativo de los entes institucionales locales que se regulan en el LRBRL, y a los que también se hace referencia en el RSCL; o de la actividad procedente de los Consorcios (artículo 6.5 de la Ley 30/92, artículos 57 y 87.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, y 110 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local).

El artículo 8.3 hace una distinción entre:

1) Recursos que se deduzcan frente a la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas (Delegaciones de gobierno, delegaciones provinciales, etc...), en cuyo caso la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se extiende a «disposiciones y actos», con lo que parece incluir no sólo los actos administrativos sino también las disposiciones administrativas de carácter general.

Ahora bien, bajo este primer subapartado hay que distinguir entre:

- Actos dictados por la Administración periférica del Estado, respecto de los cuales no serán competentes los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando sean de cuantía superior a 60.000 € cuando se hayan dictado en ejercicio de sus competencias sobre el dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales.
- Actos dictados por la Administración periférica de las Comunidades Autónomas, respecto de los cuales serán competentes en todo caso los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, pues no opera la excepción antes señalada.

No deja de resultar curioso que el legislador haya querido excluir del conocimiento de los Juzgados unipersonales la impugnación de los «actos» de la Administración periférica del Estado que sea de cuantía superior a 60.000 € o verse sobre alguna de las materias antes expuestas, y sin embargo en el apartado primero de este párrafo haga referencia tanto a «actos» como a «disposiciones» sin que respecto de estas últimas recoja limitación alguna en cuanto a su conocimiento.

Tampoco deja de resultar curioso que el legislador haya querido atribuir competencia a los Juzgados unipersonales para el conocimiento de

la impugnación de las «disposiciones» de la Administración periférica de las Comunidades Autónomas, cuando el artículo 10.1 b) de la misma Ley atribuye competencia a las salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con las «disposiciones generales» emanadas de las Comunidades Autónomas, de cuya organización administrativa forman parte los órganos periféricos.

2) Recursos que se deduzcan frente a la Administración institucional, entes instrumentales y corporaciones de derecho público (organismos, entes, entidades y corporaciones de derecho público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional), en cuyo caso la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se limita a los «actos».

Pero es que además bajo este subapartado hay que distinguir entre:

- Actos dictados por los organismos públicos estatales, respecto de los cuales no serán competentes los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando sean de cuantía superior a 60.000 € cuando se hayan dictado en ejercicio de sus competencias sobre el dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales.
- Actos dictados por los demás organismos públicos (incluidas las corporaciones de derecho público, consorcios, personificaciones jurídicas privadas del sector público, etc...), respecto de los cuales serán competentes en todo caso los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, pues tampoco en este caso opera la excepción antes señalada.

La excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 8.3 LRJCA no es aplicable a los organismos autónomos vinculados a las Comunidades autónomas, ni por tanto a los demás entes y organismos aunque no sean estatales (ATS 14 de mayo de 2009 – Recurso de Casación núm. 1525/2008 –, ATS 5 de marzo de 2009 – Recurso de Casación núm. 2608/2008 –) a pesar de la confusa redacción del último párrafo de este apartado tercero.

En el caso de las universidades tampoco es aplicable la excepción cuando se trate de universidades gallegas, al tratarse de organismos

integrados en el ámbito autonómico gallego (STS 14 de diciembre de 2005).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia en auto de 3 de octubre de 2005 (procedimiento ordinario 259/2004) ya se ha pronunciado en el sentido de que la Universidad —en aquel caso, Universidad de Santiago de Compostela—, no se integra en la vinculación exigida en el artículo 13 de la LJCA pese a la mención de su artículo 1.2 de sus Estatutos, al no ser entidad o corporación en el sentido que aquel precepto recoge (Administración corporativa, no institucional). Desde el momento en que cabe integrar a la USC entre los organismos públicos cuya competencia no se extiende a todo el territorio nacional, el régimen de impugnación jurisdiccional de su actos ha de integrarse en el artículo 8.2 de la LJCA, al margen de que implique nacimiento o no de la relación de servicio – al impugnarse en ese caso un acto administrativo sobre el acceso a una plaza de profesor titular de la USC –, y no concurriendo ninguna de las excepciones del segundo párrafo la competencia corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Por lo demás esta interpretación (...) amplía las garantías de los ciudadanos al someter dichos recursos al régimen de la doble instancia, con la consecuente fiscalización por un órgano unipersonal y otro colegiado de la fundamentación de hecho y de derecho de la actuación de la Administración (frente a la casación que sólo implica control jurídico no fáctico). Ya en un auto anterior, como es el de 14 de marzo de 2005 —procedimiento ordinario 190/2004—, el TSJG se había pronunciado en el sentido de que «al tratarse de un recurso contra actos de la administración institucional e insertarse en el inciso relativo a los “actos de los organismo, entes, entidades o corporaciones de derecho público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional”, de este modo se salva la contradicción y el absurdo a que conduciría la inserción el apartado 2 del aquel artículo 8, la cual conllevaría a que cuando se trata de la cobertura de plaza de catedrático, la competencia correspondería al Juzgado, por no referirse al nacimiento de la relación de servicio de funcionario público de carrera, y sin embargo si lo debatido es en torno a una plaza de profesor titular la competencia tendría que atribuirse a la Sala del Tribunal Superior de Justicia, por darse aquella hipótesis, lo

cual evidentemente no fue lo querido por el legislador, pues lógicamente tanto para uno como para otro caso se pensó en instaurar un sistema unitario con la posibilidad de doble enjuiciamiento, tanto en el plano de los hechos como el lo relativo a la aplicación del Derecho, derivado de la doble instancia».

Este auto modificaba el criterio que la Sala venía adoptando hasta la fecha sobre la competencia para conocer de los recursos que versaban sobre acceso a plazas de profesores titulares de la universidad, pues en el auto de 14 de marzo de 2002 (Recurso de apelación 337/2002) había admitido su competencia en base a que hallándonos ante un recurso planteado contra una cuestión de personal referida al nacimiento de la relación funcional de servicio, entra en juego la excepción del artículo 2 a) del artículo 8 de la LJCA, que goza de preferencia frente al contenido del apartado 3 del mismo precepto legal que atiende al órgano del que emana el acto impugnado para atribuir la competencia del conflicto. Con este inicial criterio se estaba aplicando la regla prevista en el artículo 13 c) que determina que «salvo disposición en contrario, la atribución de competencia por razón de la materia prevalece sobre la efectuada en razón del órgano administrativo autor del acto».

Ya por último, para finalizar el estudio de este apartado tercero del artículo 8 de la Ley Jurisdiccional, haré referencia a dos cuestiones relacionadas con su aplicación:

En primer lugar al criterio adoptado en fechas recientes por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia en las impugnaciones sobre responsabilidad patrimonial por deficiente asistencia sanitaria; y al criterio competencial que debe regir cuando se impugnan actos dictados por delegación.

Sobre la primera cuestión, criterio adoptado en las impugnaciones sobre responsabilidad patrimonial por deficiente asistencia sanitaria en las que los procedimientos administrativos son tramitados por el organismo autónomo *Servizo Galego de Saúde*, y los resuelve el/la *Conse lleiro/a de Sanidade*, reiterados autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia (entre ellos el de 6 de mayo de 2009 —procedimiento ordinario 720/2006—) se han pronunciado en el sentido de que encontrándonos ante reclamaciones de responsabilidad

patrimonial contra el Sergas por defectuosa asistencia sanitaria la competencia objetiva en primera instancia corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo independientemente de la cuantía del recurso (y de que el órgano administrativo que dicta la resolución que pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial sea el *Conseleiro/a de Sanidade*), tal como se desprende de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo plasmada en los autos de 10 de abril y 24 de noviembre de 2008, con precedente en el auto de 13 de julio de 2006, este último en relación con el Servicio andaluz de salud; y ello en base a que el Sergas se trata de un organismo autónomo administrativo dependiente de la *Consellería de Sanidade* cuyo ámbito de actuación no se extiende al territorio nacional.

Y sobre la segunda cuestión, criterio competencial que debe regir cuando se impugnan actos dictados por delegación, cabe decir que conforme a lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, las resoluciones administrativas que se adopten por delegación se considerarán dictadas por el órgano delegante, por lo que si se trata enjuiciar actos administrativos dictados, por ejemplo, por delegados provinciales, o en general, por órganos periféricos que actúen en virtud de una delegación de competencias y no de una desconcentración de competencias (que significa una atribución permanente de competencias en otro órgano), efectuada a su favor por un órgano central de la Administración autonómica, entonces será de aplicación, no el artículo 8.3, sino el artículo 8.2, de modo que si el acto no versa sobre alguna de las materias que se recogen en este último precepto, la competencia no será del Juzgado unipersonal sino de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la LJCA .

Y si quien resuelve por delegación en un órgano periférico de la Administración estatal, por delegación de un órgano central de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado, en materia de personal, la competencia para el conocimiento del recurso corresponde a dicha Sala jurisdiccional (TSJ), sin

que para la aplicación de esta regla competencial tenga que distinguirse si lo cuestionado es una materia genérica de personal o una cuestión de personal que afecte al nacimiento o la extinción de servicio, toda vez que el citado precepto al señalar la competencia expuesta no efectúa la distinción apuntada (STS 7 de abril de 2003 —Cuestión de competencia núm. 761/2000—).

Estos supuestos en los que opera una delegación interorgánica, deben distinguirse de aquéllos en los que opera una delegación intersubjetiva, y por tanto una delegación, no entre órganos de una misma administración, sino entre órganos pertenecientes a distintas Administraciones Públicas en el ámbito de la cooperación interadministrativa a que se refiere el artículo 3 de la Ley 30/92, y los artículos 55 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen Local y el artículo 106.3 LBRL. En estos casos, de los que son fiel exponente aquéllos en los que las Diputaciones provinciales ejercen competencias de gestión, inspección y recaudación de tributos locales, o aquéllos en los que los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España, asumen competencias para instruir y resolver los expedientes sobre apertura de oficinas de farmacia, no es de aplicación lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 30/92, de manera que la competencia territorial vendrá determinada por la sede del órgano administrativo perteneciente a la Administración que ejerce esas competencias, aunque la titularidad de las mismas corresponda a otra Administración Pública con sede en una localidad diferente.

Y así, el ATS 23 de marzo de 2006 —Recurso núm. 4509/2004—, objeto de cita en la sentencia del mismo Tribunal de 17 de noviembre de 2001 (rec. 1472/1997) abordó esta cuestión y consideró que «la delegación, a que alude el artículo 9.2 del Real Decreto 909/1978, de 14 de abril), no es una delegación en los términos y con el alcance contemplado en los artículos 22 y 32 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o en los artículos 4, 93 y 118 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, sino que se trata de una transferencia de capacidad, que constituye una auténtica delegación intersubjetiva de una Administración territorial, en este caso la Administración del Estado, en favor de una corporación de

derecho público, concretamente en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España, cuyo significado se define mejor con los términos de desconcentración o descentralización, ya que la diferenciación entre estas figuras afines no resulta clara ni para la doctrina ni para la jurisprudencia, por lo que no es de extrañar que en Sentencias de esta Sala, como la citada por la propia recurrente de 25 de octubre de 1993, al abordar precisamente el significado del término delegación, contenido en el artículo 9.2 del Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, se declare que ya se trate de una delegación, de una descentralización o de una desconcentración, lo cierto es que ello no supone la abdicación de una genuina competencia de la Administración estatal, luego transferida a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por lo que ésta podía optar por mantener la situación preexistente o por dejarla sin efecto, reivindicando para sí la totalidad de las facultades para instruir y resolver los expedientes sobre apertura de oficinas de farmacia, y de aquí que, en contra del parecer del representante procesal de la recurrente, aunque la Administración del Estado hubiese transferido a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y al Consejo General de éstos las competencias para resolver en su integridad tales expedientes, seguía ostentando la potestad de transferir a la Administración Autonómica tal competencia, al conservar la titularidad sobre aquéllas, pero ello no supone que la delegación a que impropiaemente alude, según lo expuesto, el artículo 9.2 del tantas veces citado Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, constituya una delegación en el sentido previsto por el mencionado artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de modo que las resoluciones adoptadas por los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y por el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España deban considerarse dictadas por la Dirección General de Ordenación Farmacéutica, con lo que la responsabilidad patrimonial derivada de dichas resoluciones o de la actuación de la mencionada Administración Corporativa hubiera de atribuirse a la Administración del Estado. En virtud de la desconcentración o descentralización operada en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y en el Consejo General de éstos, hasta el extremo de que las decisiones de los primeros, relativas a

la apertura de las oficinas de farmacia, no tenían otro recurso administrativo que ante éste, con lo que se agotaba la vía administrativa (Orden de 3 de julio de 1974), la responsabilidad patrimonial derivada de su actuación es exigible ante esa misma Administración Corporativa, como acertadamente lo considera la sentencia recurrida, lo que le lleva a entender, también con acierto, que no es correcto el pronunciamiento de la resolución impugnada que remite a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha». Razones que sirven para descartar, también, la alegación referida a la aplicación de la excepción prevista en el apartado segundo del art. 8.3 de la LJCA (...).

2.4. Demás competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (artículo 8.4, 8.5, 8.6 de la LJCA).

Continuando con la relación de competencias que se recogen en el artículo 8 de la LJCA, se atribuye además competencias a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en única o primera instancia, en los siguientes casos:

Apartado 4.) Conocerán, igualmente, de todas las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado.

Apartado 5.) Corresponde conocer a los Juzgados de las impugnaciones contra actos de las Juntas Electorales de Zona y de las formuladas en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales, en los términos previstos en la legislación electoral.

Apartado 6.) Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública.

Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental.

Además, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de las autorizaciones para la entrada e inspección de domicilios, locales, terrenos y medios de transporte que haya sido acordada por la Comisión Nacional de la Competencia, cuando, requiriendo dicho acceso e inspección el consentimiento de su titular, éste se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición (el apartado 6 fue modificado por la disposición adicional 7.1 de Ley 15/2007, de 3 julio, de defensa de la competencia).

Respecto de este último apartado (apartado sexto), y en cuanto a la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, esta competencia es atribuible siempre que la autorización judicial que se insta lo sea para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública, pues como ya ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 160/1991 «una vez recaída una resolución judicial que adquiera firmeza y que dé lugar, por su naturaleza y contenido, a una entrada domiciliaria, tal resolución será título bastante para esa entrada, y se habrían cumplido las garantías del artículo 18 CE», de manera que cuando la autorización se insta para ejecutar un acto administrativo en ejecución de una resolución judicial, ya no sería necesario acudir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Y en todo caso de querer la Administración, verse amparada por una autorización judicial de entrada el órgano judicial competente para dictarla sería aquél que dictó la resolución judicial que dé lugar a esa entrada domiciliaria, que no tiene porque coincidir con un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, pues puede serlo la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ.

Pero es que la STC 199/1998 va mas allá al decir que una vez iniciado un proceso Contencioso-Administrativo en el que se discute sobre la legalidad y sobre la ejecución o suspensión de un acto administrativo, el supuesto ya no entra en el ámbito del artículo 87.2 LOPJ (y ahora del artículo 8.6 de la LJCA) sino que es el órgano judicial del orden Contencioso-Administrativo el que sigue ostentado su potestad jurisdiccional sobre la cuestión y el obligado a otorgar su tutela efectiva, con lo que, en definitiva es competente para acordar, en su caso, la ejecución sin necesidad de la autorización de entrada en domicilio contemplada en el

artículo 18.2 de la CE; doctrina que podría dar a entender que siendo el órgano judicial de lo Contencioso-Administrativo que conozca de la conformidad a derecho o no de la actuación administrativa que dé lugar a la entrada domiciliaria, el órgano judicial competente para resolver sobre su ejecución, y por tanto para resolver sobre la medida cautelar de suspensión que se hubiese promovido por el destinatario del acto, también lo sería entonces para resolver sobre la solicitud de autorización judicial de entrada que pueda instar la Administración autora del acto, pues en definitiva, tal como se deduce de lo razonado por el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada, de solicitarse la autorización judicial de entrada ante un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que sea un órgano distinto al órgano judicial (por ejemplo Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ) que conoce de la conformidad a derecho del acto administrativo que dé lugar a la entrada domiciliaria, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo estaría interfiriendo la labor del Tribunal que conoce del asunto principal.

Y por lo que refiere ahora a las medidas sanitarias urgentes y necesarias para la salud pública que impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental, los únicos supuestos en los que se ha instado, ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Santiago de Compostela desde su entrada en funcionamiento, no la autorización, y sí la ratificación de medidas cautelares de esta naturaleza, lo han sido para ratificar acuerdos adoptados por la *Dirección Xeral de Saúde Pública* de la *Xunta de Galicia* en las que se adoptaba como medida cautelar la hospitalización terapéutica de personas que padecían la enfermedad de Tuberculosis pulmonar bacilífera, con el fin de que se les aplique el tratamiento adecuado a su enfermedad, así como para que se asegurase el estricto cumplimiento de las medidas de aislamiento respiratorio que el Hospital establece en estos casos, hasta que el paciente resulte curado de su enfermedad o al menos hasta que deje de representar una amenaza para la salud pública.

3. Criterios para la aplicación de las reglas de distribución de la competencia objetiva (artículo 13 LJCA)

Estos criterios son los que se recogen en el artículo 13 de la Ley Jurisdiccional, y son los siguientes:

- a) Las referencias que se hacen a la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales comprenden a las Entidades y Corporaciones dependientes o vinculadas a cada una de ellas.
- b) La competencia atribuida a los Juzgados y Tribunales para el conocimiento de recursos contra actos administrativos incluye la relativa a la inactividad y a las actuaciones constitutivas de vía de hecho.
- c) Salvo disposición expresa en contrario, la atribución de competencia por razón de la materia prevalece sobre la efectuada en razón del órgano administrativo autor del acto.

De estos tres criterios, el segundo de ellos es consecuente con uno de los objetivos de la Ley Jurisdiccional de 1998, cual era el de ampliar el objeto del recurso Contencioso-Administrativo a la inactividad de la Administración (artículos 25.2 y 29), y a las actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho (artículos 25.2 y 30).

Los otros dos criterios han dado lugar a problemas prácticos en cuanto a su aplicación, pues en ocasiones han provocado el traslado a un órgano colegiado de la competencia para el conocimiento de ciertos recursos Contencioso-Administrativos, y en otras ocasiones no ha sido así.

El primero de los criterios que recoge el artículo 13 de la LJCA, ha sido invocado ante el Tribunal Supremo en las cuestiones de competencia que se promovieron con motivo de las impugnaciones sobre responsabilidad patrimonial por deficiente asistencia sanitaria en las que los procedimientos administrativos son tramitados por el organismo autónomo *Servizo Galego de Saúde*, y los resuelve el/la *Conselleiro/a de Saídade*, razonando el Tribunal Supremo en el Auto 25 de junio de 2009 —Recurso de Casación núm. 6097/2008—, como ya lo había hecho en otros anteriores, que «si bien es cierto que el artículo 13 a) de la LJCA señala que “Las referencias que se hacen a la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales comprenden a las Entidades y Corporaciones dependientes o vinculadas a cada una de ellas”, no cabe duda de que el mismo incorpora una regla una regla en virtud de la cual el órgano jurisdiccional competente para conocer de una actuación de los órganos de una Administración territorial, lo es también para el

enjuiciamiento de los actos emanados de la Administración institucional de ellas dependientes; ahora bien, ello será así siempre que no exista otra previsión legal. Y no cabe duda que el artículo 8.3 L.J. , incorpora una regla especial de atribución competencial, que no puede dejar de aplicarse, so pena de convertir en superfluas sus previsiones sobre competencia; de tal manera que los actos dictados por un organismo autónomo de una Comunidad Autónoma —como es el caso— serán fiscalizables por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ex artículo 8.3, sin que los mismos, a estos efectos, hayan de versar sobre las materias a las que se refiere el artículo 8.2 de la Ley Jurisdiccional, referido a la competencia de los citados Juzgados para conocer de los recursos deducidos frente a los actos de la Administración de las Comunidades Autónomas, salvo que procedan de su Consejo de Gobierno. Conclusión que se ha alcanzado por este Tribunal con relación a la aplicación del artículo 8.3, y respecto a asuntos sobre responsabilidad patrimonial dirigida a Servicios de Salud, entre los que cabe citar el recurso de casación 2518/2005 (RJ 2006, 8041) respecto al Servicio Andaluz de Salud, y el recurso de casación 4388/2006 respecto al Servicio Gallego de Salud y más recientemente en el ATS de 24 de Noviembre de 2008 (JUR 2009, 24973) (recurso: 262/2008)».

Y el segundo de los criterios que recoge el artículo 13 de la Ley Jurisdiccional ha sido aplicado por el Tribunal Supremo en el Auto de 2 de octubre de 2009 (Cuestión de competencia núm. 35/2009) en un supuesto de hecho en el que se impugnaba una Resolución del INVIFAS que acordaba revocar la adjudicación de una vivienda militar, atribuyendo la competencia para conocer del recurso a la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia y no al Juzgado central de lo Contencioso-Administrativo pues la materia sobre la que versaba el recurso «se ha de calificar como materia de personal, de forma que las correspondientes viviendas militares fueron concedidas al personal militar perteneciente al Ministerio de Defensa, en su calidad de funcionarios del mismo porque, de no ser así, no se tendría derecho a ellas. Por ello, si bien el INVIFAS es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Defensa, con competencia en todo el territorio nacional, no hay que olvidar que la materia objeto de recurso es materia de personal

y en este particular, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13 c) de la Ley Jurisdiccional, “salvo disposición expresa en contrario, la atribución de competencia por razón de la materia prevalece sobre la efectuada en razón del órgano administrativo autor del acto”, por lo que el Juzgado no sería competente para el conocimiento del recurso interpuesto sino que lo sería el TSJ, a tenor de lo dispuesto en el art. 10.1 i) LJCA, ya que el acto ha sido dictado por un órgano con competencia en todo el territorio nacional con rango inferior a Ministro o Secretario de Estado».

También se ha aplicado este criterio en el auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número uno de Santiago de Compostela en fecha 14 de septiembre de 2001 en los autos de Procedimiento Especial de Protección de Derechos Fundamentales número 4/01, en el que se impugnaba un Convenio firmado dentro del marco de colaboración existente entre el Sergas y la USC en la formación práctica de los estudiantes de ciencias de la salud; y por el Auto 13 de septiembre de 2004 del mismo Juzgado en los autos de Procedimiento Abreviado número 347/04 en el que se impugnaba la Normativa para la contratación de profesorado emérito aprobada por el *Consello de Goberno* de la USC de 30 de marzo de 2004, que tenía por objeto la regulación del acceso a la condición de profesor emérito en la USC; y en el auto del mismo Juzgado de 15 de mayo de 2002 en el Procedimiento Ordinario número 9/02 en el que se impugnaba una Resolución de fecha 19 de diciembre de 2001 dictada por el Rector de la Universidad de Santiago de Compostela, que acordaba desestimar la solicitud de reversión sobre una finca que había sido expropiada.

También lo ha aplicado la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia de fecha 14 de marzo de 2002 – apelación 337/2002 –, para admitir su competencia para conocer de un recurso Contencioso-Administrativo interpuesto contra una resolución rectoral sobre acceso a plaza de profesor titular de Universidad; aunque este criterio, como ya se ha expuesto anteriormente, fue abandonado posteriormente y sustituido por otro en el que hacía prevalecer la regla competencial del artículo 8.3 (autos de 14 de marzo de 2005 —procedimiento ordinario 190/2004—, y 3 de octubre de 2005 —procedimiento ordinario 259/2004—).

No se ha aplicado, en cambio, en la impugnación de un acuerdo municipal adoptado por el *Concello* de Santiago de Compostela en el proceso de expropiación forzosa de la Casa do Cabildo, respecto del cual el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número dos de dicha localidad asumió su competencia al amparo de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la LJCA, resolviendo la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en auto de uno de octubre de 2009 – recurso apelación 7013/2009 –, que «el apartado primero de dicho precepto excluye de la competencia de los Juzgados los actos de las entidades locales, u organismos asimilados, las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico. Por otro lado, la excepción prevista en el apartado tercero de tal precepto para que los Ayuntamientos no puedan entender de asuntos de dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales, sólo está contemplada para cuando se trate de impugnación de actos de cuantía superior a 60.000 euros dictados por la Administración periférica del Estado y de los organismos públicos estatales cuya competencias no se extienda a todo el territorio nacional, pues en caso contrario, también el inciso primero de ese apartado tercero de tal artículo les concede competencia a los Juzgados para entender de estas últimas actuaciones y de aquellas otras allí contempladas. Pero en este caso los actos impugnados son exclusivamente municipales, y por lo tanto competencia de los Juzgados en cuyo ámbito se produjo también la intervención de la Comisión de Académicos a la que hace referencia el artículo 78 de la LEF, formada a petición del Ayuntamiento y que emitió su dictamen en el seno del procedimiento expropiatorio municipal, sin haber actuando en este caso de manera independiente formando parte de la Administración periférica del Estado o habiendo actuado de ese mismo modo como un organismo público estatal. Por ello lo mas lógico es entender, como se explica en el auto apelado, que la decisión de esta Comisión constituyó en este caso, un trámite más del procedimiento expropiatorio que no puede ser impugnado de modo autónomo, sino a través del acto administrativo municipal del *Concello* de Santiago que puso fin al procedimiento expropiatorio tramitado por el procedimiento de tasación conjunta, por lo que la competencia jurisdiccional corresponde al Juzgado y no a la Sala».

4. Competencia territorial de los juzgados contencioso-administrativos (artículo 14 LJCA)

Las reglas de distribución de la competencia territorial tanto de los Juzgados como de los Tribunales Superiores de Justicia, se recogen en el artículo 14 de la LJCA; y que se traducen en las siguientes:

1) Una regla general de competencia, del siguiente tenor «Con carácter general, será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado»,

2) y a continuación unas reglas en las que la competencia dependerá:

- de un fuero electivo: regla segunda «Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el Juzgado o el Tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado»;
- o del lugar de ubicación de los bienes inmuebles: regla tercera «La competencia corresponderá al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias y, en general, las que comporten intervención administrativa en la propiedad privada».

Por último, se recoge en el artículo 2 una cláusula según la cual «Cuando el acto originario impugnado afectase a una pluralidad de destinatarios y fueran diversos los Juzgados o Tribunales competentes según las reglas anteriores, la competencia vendrá atribuida al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado».

4.1. Regla general de competencia

Para determinar la competencia territorial de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo ha de atenderse como regla general a la sede del órgano que hubiere dictado la disposición o el acto «originario» impugnado, como dice expresamente el precepto, y por tanto el acto que pone

fin al procedimiento administrativo y no el que resuelve un recurso de alzada por mucho éste sea el que finalice la vía administrativa (artículo 108 de la Ley 30/92 de la Ley 30/92), salvo que anule el originario.

Esto significa que si el acto originario lo dicta un órgano periférico de la Administración autonómica (por ejemplo, Servicio provincial de Transportes en A Coruña, o el Delegado Provincial del IGVS de A Coruña) en una materia en la que no hay fuero electivo (por ejemplo, denegación de otorgamiento de una autorización de transporte interurbano, en el primer caso, o denegación de la calificación definitiva sobre subvención a fondo perdido para rehabilitación de una vivienda, en el segundo), aunque el recurso de alzada interpuesto contra dichos actos administrativos se resuelva por un órgano central de la Administración autonómica (*Dirección Xeral de Transportes* con sede en Santiago de Compostela, en el primer caso, o el *Secretario Xeral de la Consellería de Vivenda* con sede también en Santiago de Compostela, en el segundo), la competencia territorial para conocer de los recursos será de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de A Coruña, y no los de Santiago, si es que el recurso de alzada es desestimatorio, y confirma el acto originario. Si el órgano central estima el recurso y revoca el originario, la impugnación del acto del órgano central obligará a comprobar si versa o no sobre alguna de las materias del artículo 8.2 de la LJCA, pues de no ser así entonces la competencia objetiva corresponderá a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, y si versa sobre alguna de esas materias, entonces el Juzgado Contencioso-Administrativo competente para el conocimiento del recurso por razón del territorio, lo será el del lugar de las sede el órgano central (Santiago de Compostela). Esto último si es que el acto administrativo no versa sobre alguna de las materias en las que opera el fuero electivo, pues si es así entonces habrá que acudir a la siguiente regla de distribución competencial que se recoge en el artículo 14.1.

Bajo este apartado se puede hacer una mención específica a los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración en los que se impugnan acumuladamente decisiones administrativas dictadas por órganos de distintas Administraciones Públicas, cuya sede en distintas localidades daría lugar a la competencia de distintos Juzgados de lo Contencioso-Administrativos para el conocimiento individualizado de cada una de tales impugnaciones.

En estos casos el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número dos de Santiago de Compostela ha venido adoptando el criterio de que si bien es cierto que en la jurisdicción civil la dicción de la nota que se contiene en el artículo 73.1 LEC permite la acumulación de acciones aunque el Tribunal que deba conocer de la acción principal no tenga competencia territorial para conocer de la acumulada o acumuladas; de modo que sólo se exige para que sea admisible la acumulación de acciones que el tribunal que deba entender de la acción principal posea jurisdicción y competencia por razón de la materia o por razón de la cuantía para conocer de la acumulada o acumuladas, sin embargo no se puede olvidar que en el orden jurisdiccional civil se someten a debate conflictos entre particulares, motivo por el cual las normas sobre competencia territorial son de carácter dispositivo (artículo 54 LEC), a diferencia de lo que ocurre en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, en el que las normas sobre competencia territorial nunca pueden quedar sujetas a la voluntad de las partes, siendo de carácter imperativo o indisponible, y de *ius cogens*, lo cual significa que las partes no pueden decidir, mediante una declaración de voluntad, qué órgano jurisdiccional Contencioso-Administrativo ha de ser el que conozca del asunto. Todo ello acarrea una consecuencia ineludible, y es que, aunque en la Ley jurisdiccional permite la acumulación de las pretensiones que se deduzcan en relación a distintos actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros, o exista entre ellos cualquier otra conexión directa (artículo 34.2), pero la acumulación de acciones siempre debe de respetar las normas sobre competencia, no sólo objetiva o por razón de la materia o cuantía, sino también territorial, por las razones hasta ahora expuestas.

Este criterio conducía, a su vez, a entender, en aquellos casos en que el recurso Contencioso-Administrativo tenía por objeto una misma reclamación de responsabilidad patrimonial frente a diversas Administraciones con sede en distintas localidades, que la parte recurrente había efectuado una indebida acumulación de recursos.

Sin embargo esta postura no es la que acoge el Tribunal Supremo, que en su sentencia de 18 de septiembre de 2007 ha ofrecido una solución a estas situaciones, razonado que «En tales circunstancias parece congruente

con dicha previsión legal que la resolución de la reclamación se produzca en un único proceso, evitando la división de la continencia de la causa, y propiciando un pronunciamiento conjunto y congruente que resultaría difícil de obtener a través de distintos procesos, sustanciados en diversos órganos jurisdiccionales. De hecho el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que regula los procedimientos administrativos en materia de responsabilidad patrimonial, prevé para los supuestos de concurrencia de responsabilidad la tramitación de un único procedimiento (art. 18). Se justifica, por lo tanto, la acumulación de las reclamaciones ante el mismo órgano jurisdiccional, en el que, además, concurren los requisitos de competencia objetiva. Partiendo de esta situación procesal y no estando prevista en las normas de la Ley de la Jurisdicción que regulan la competencia territorial, se justifica que la Sala de instancia acuda a Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria (D.F.1ª LJCA), cuyo art. 53.2 establece la regla de elección por el demandante, cuando hubiere varios demandados y pudiera corresponder la competencia territorial a los jueces de más de un lugar, que es el caso de autos, en el que la responsabilidad patrimonial se exige de dos Administraciones demandadas, “al que corresponda de los demandados” según expresión literal del suplico de la demanda, que supone incluir en el debate procesal y hacer objeto del pronunciamiento judicial la determinación de la Administración que ha de responder de la indemnización».

4.2. Regla Segunda: fuero electivo

Esta regla es aplicable cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de personal, propiedades especiales y sanciones. En estos casos será competente, a elección del demandante, el Juzgado o el Tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado.

La Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, en su artículo decimocuarto modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y añadió un párrafo segundo a la regla segunda del apartado 1 del artículo 14, con la siguiente redacción: «Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones

de las Comunidades Autónomas o de las entidades de la Administración Local, la elección a que se refiere esta regla segunda se entenderá limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado».

La introducción de este párrafo acuña legislativamente un criterio que ha venido sosteniendo el Tribunal Supremo en estos últimos años, y del que se hicieron eco las primeras sentencias, dictadas por la Sala tercera del Tribunal Supremo de 26 de septiembre y 6 de octubre de 2000, o la del mismo Tribunal de fecha 30 de mayo de 2001, en las que textualmente se decía que el fuero electivo del artículo 14.1 regla segunda de la LJCA «Se trata de una opción que sólo opera en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, es decir, trátase de un fuero electivo que tiene su aplicación dentro del ámbito territorial de competencia de un solo Tribunal Superior de Justicia, de manera que no se puede dar a la parte recurrente la oportunidad de escoger entre el fuero de su domicilio, si es que radica en una Comunidad autónoma distinta a la de la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado, pues la solución contraria permitiría proceder a la revisión jurisdiccional de actos administrativos dictados por órganos no pertenecientes al ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma, lo cual trastocaría la naturaleza y competencia de los órganos jurisdiccionales de lo Contencioso-Administrativo de cada Comunidad Autónoma, y en consecuencia de los Tribunales Superiores de Justicia, de los que dependen jurisdiccionalmente en su calidad de vértice de la organización judicial propia de cada Comunidad; trastocándose a su vez la propia configuración del Estado de la Autonomías, dando lugar a situaciones que resultarían incongruentes con lo dispuesto en los artículos 99 y 101 de la LJCA que atribuyen competencia de los Tribunales de Justicia en materias de recursos para unificación de doctrina y de casación en interés de Ley».

4.3. Regla Tercera. Lugar de ubicación de los bienes inmuebles

La competencia corresponderá al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias y,

en general, las que comporten intervención administrativa en la propiedad privada.

La lectura de este apartado pone de manifiesto que el legislador no ha querido limitar esta excepción a las impugnaciones de planes de ordenación urbana, actuaciones urbanísticas y expropiatorias, consciente de que existen otros ámbitos de la actuación administrativa en los que sus decisiones implican una intervención de la Administración en la propiedad privada, y para los cuales se ha querido extender la aplicación de esta regla competencial.

Así, se ha aplicado esta regla en supuestos de impugnación de actos de autorización administrativa, declarando de utilidad pública y aprobando proyectos de ejecución de instalaciones de líneas aéreas de media tensión, o en supuestos de solicitud de autorización de entrada para ejecución de actos administrativos que impliquen una intervención administrativa en propiedad privada (derribo, desahucio, etc...), o en supuestos de impugnación de actos dictados por la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística que impliquen una intervención administrativa en propiedad privada.

Según el artículo 226 de la LOUGA, en la redacción dada por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística es un ente público de naturaleza consorcial, dotado de personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propios y plena autonomía en el cumplimiento de sus funciones, para el desarrollo en común por la Administración autonómica y los municipios que voluntariamente se integren en la misma de las funciones de inspección, restauración de la legalidad y sanción en materia de urbanismo y el desempeño de cuantas otras competencias le asignen sus estatutos.

La creación de esta Agencia, como ente público adscrito orgánicamente a la *Consellería* competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio (artículo 226.3 de la LOUGA), de la que forman parte como miembros tanto la Administración Pública de la Comunidad autónoma de Galicia como los municipios que voluntariamente se integren en ella (artículo 8 del Decreto 213/2007), permite a la Administración autonómica gallega intervenir de forma significativa en las funciones de

inspección, restauración de la legalidad y sanción en materia de urbanismo en ámbitos de actuación de exclusiva competencia municipal.

Como ente instrumental que es, y teniendo en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.2 del Decreto 213/2007, los actos y los órganos de la Agencia ponen fin a la vía administrativa, bien podría pensarse que en sede de competencia judicial para el conocimiento de los recursos Contencioso-Administrativos interpuestos contra las decisiones de los órganos de la Agencia en materia de reposición de la legalidad urbanística infringida, es de aplicación tanto la cláusula competencial (de competencia objetiva) que se contiene en el artículo 8.3 de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo (en adelante, LJCA) —que determinaría la competencia de los Juzgados Contencioso-Administrativos para el conocimiento de estos recursos—, como la cláusula o regla general de competencia territorial que se recoge en el artículo 14.1, —que determinaría la competencia de los Juzgados Contencioso-Administrativos de Santiago de Compostela por tener la Agencia su sede en dicha localidad—.

Sin embargo ello no debe entenderse de tal manera desde el momento en que el mismo artículo 14.1 de la Ley Jurisdiccional recoge otras reglas de competencia territorial que, aún teniendo un carácter excepcional, deben ser aplicadas en los supuestos contemplados en cada una de ellas. Este es el caso de la regla tercera del artículo 14.1 de la LJCA, objeto de estudio, cuya aplicación permitirá entender competente para conocer del recurso Contencioso-Administrativo el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo a cuyo partido judicial pertenezca el lugar de ubicación del inmueble o del acto afectado por la medida de restauración de la legalidad urbanística impugnada, en cuanto que las medidas de esta naturaleza comportan, al menos en la mayor parte de los casos, una intervención administrativa en la propiedad privada.

No se ha admitido la aplicación de esta regla tercera en el caso de la impugnación de un acuerdo de la Subdelegación del Gobierno en A Coruña por la que se desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra otra anterior que autorizaba el derribo para reedificación de un edificio situado en esta localidad de Santiago de Compostela (auto del Juzgado Contencioso-Administrativo número dos de fecha veintitrés

de enero del año dos mil siete —Procedimiento Ordinario número 280/06—, al entenderse que la decisión impugnada no implicaba una intervención de la Administración en la propiedad privada, sino una autorización que se otorgaba a una empresa privada para la demolición y reconstrucción de un inmueble los efectos de la causa segunda de excepción a la prórroga de los contratos de arrendamiento, en los términos establecidos en los artículos 62, 78 y 79 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre LAU «Con ello la Administración no está interviniendo, al menos de una forma directa y en los términos que parece exigir el artículo 14.1 regla tercera de la LJCA, en la propiedad privada. Su intervención se limita a comprobar la concurrencia de determinados motivos para que en aras del interés público prevalezca en su caso la decisión de la propiedad de derribar y reedificar sobre la de los arrendatarios de mantenerse en el uso pacífico de la cosa arrendada; velando por el mantenimiento de una política de vivienda que garantice un aumento de viviendas y un compromiso de reedificar, o la renovación de viviendas con más de cien años de antigüedad y que su grado de vetustez, deficiente estado de edificación y evidentes razones higiénicas y sociales hagan necesaria tal renovación, con lo que el interés público que justifica la excepción a la prórroga quedaría satisfecho».

Tampoco se estimó aplicable esta regla en el caso de la impugnación de un acuerdo adoptado por el *Director Xeral do Instituto Galego da Vivenda e Solo* (IGVS) que declaraba la caducidad de un derecho relativo a la adjudicación definitiva, por adjudicación directa, de una parcela sita en un Polígono Residencial de Lugo (auto del Juzgado Contencioso-Administrativo número uno de fecha treinta de octubre del año dos mil uno —Procedimiento Ordinario número 95/01—, confirmado por auto de la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia de fecha 6 de febrero de 2002 —Recurso de apelación 4037/2002—), según el cual «no estamos ante una actuación administrativa que comporte una intervención administrativa en la propiedad privada, en tanto que la resolución impugnada no contiene ningún pronunciamiento, en alguna de las manifestaciones que la parte recurrente indica en su escrito de fecha 22 de octubre pasado, esto es, bien limitando al propietario de un bien inmueble la realización de determinadas actividades, bien imponiéndole

un determinado comportamiento respecto de dicha propiedad. Ciertamente es también que en los Estatutos de la sociedad XESTUR-LUGO se contemplan entre los fines de esta empresa, una actividad urbanizadora consistente en estudios urbanísticos, y entre ellos, la redacción de planes de ordenación y proyectos de urbanización, iniciativa para su tramitación y aprobación; actividad urbanizadora que, según se hace constar en el exponente cuarto del convenio suscrito entre IGVS y XESTUR-LUGO en fecha 8 de marzo de 1995, puede alcanzar tanto la promoción de la preparación del suelo y renovación o remodelación urbana como a la realización de obras de infraestructura urbana y dotación de servicios para la ejecución de los planes de ordenación. Sin embargo en este caso, el encargo específico de venta de los terrenos a que se refiere esta litis, no pueden enmarcarse dentro de lo que constituye realmente una actuación urbanística, en los términos empleados en el artículo 14.1 regla tercera de la LJCA, que parece más bien referirse a actuaciones urbanísticas que afecten directamente a la propiedad privada de quien se vea afectado por ella».

4.4. Regla competencial del artículo 14.2 de la LJCA

Ya por último, respecto de la regla competencial que se recoge en el artículo 14.2 de la LJCA, «Cuando el acto originario impugnado afectase a una pluralidad de destinatarios y fueran diversos los Juzgados o Tribunales competentes según las reglas anteriores, la competencia vendrá atribuida al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado», cabe decir que será de aplicación la regla establecida en el artículo 14.2 cuando, presentados varios recursos contra el mismo acto, y una vez efectuada la elección prevista en la regla segunda del artículo 14.1, resultaran ser diversos los Juzgados Contencioso-Administrativos competentes territorialmente, circunstancia que concurre si, según información facilitada por las partes en el procedimiento o la facilitada pro la Administración en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo de la LJCA, resulta que se sigue ante otros Juzgados otro u otros procedimientos en los que se impugna la resolución administrativa. Pero no en cambio en aquellos casos en que no existen esos otros procedimientos. El hecho de que el acto

impugnado esté dirigido a una pluralidad de destinatarios, como sucede con las convocatorias de provisión de puestos de trabajo, o cualquier resolución que se dicte en los procesos selectivos de personal al servicio de la Administración Pública, no debe implicar de forma automática la competencia para conocer del recurso del Juzgado Contencioso-Administrativo con el que se corresponda el lugar de la sede del órgano que dictó el acto que se recurre. La solución debe abarcarse además dentro del ámbito de la demanda y del propio objeto del recurso, de modo que si la pretensión ejercitada por la parte recurrente tiene un alcance individual, no se puede acudir a la regla del artículo 14.2, como tampoco podrá acudirse a ella en aquellos casos en los que aún teniendo un alcance que excede de lo individual, no se sigue ante otros Juzgados otro u otros procedimientos en los que se impugna la misma resolución administrativa. Y si en estos supuestos la parte recurrente se acogió al fuero de su domicilio tal como le permite en esta materia de personal el artículo 14.1 regla segunda, el Juzgado competente para conocer del recurso será el que se corresponda con su domicilio, pues lo contrario vendría a desnaturalizar el fuero electivo contemplado en aquella norma, que precisamente persigue la finalidad de allegar y facilitar en lo más posible la justicia a los administrados aplicando el principio «*pro actione*» y favoreciendo a aquéllos el acceso a la «tutela judicial efectiva», según se dice en la STS de fecha 17 de enero de 1994. Ello no se conseguiría si se hace una interpretación demasiado amplia y extensiva de lo dispuesto en el artículo 14.2 de la misma Ley, pues teniendo en cuenta que en materia de personal, una de las que permite el fuero electivo, una interpretación de aquella naturaleza en la mayor parte de los casos daría lugar a la aplicación de aquel apartado segundo, se estaría dejando vacío de contenido, en materia de personal, lo dispuesto en la regla segunda del artículo 14.1.

El auto de la sala del TSJ de fecha 21 de junio de 2004 (conflicto negativo de competencia territorial 3/2004) en un conflicto negativo promovido por el juzgado de lo Contencioso-Administrativo número dos de Santiago de Compostela al juzgado de lo Contencioso-Administrativo número uno de Vigo en un recurso en el que se impugnaba una resolución administrativa por la que se hacían públicos los acuerdos del

Tribunal de selección de un concurso-oposición convocado para el ingreso en determinadas categorías de personal estatuario del Sergas, relativo a la publicación de la relación de aspirantes que superaron dicho proceso selectivo por la categoría de fisioterapeutas sometiendo a la fiscalización jurisdiccional la valoración que dicho órgano calificador había realizado de los méritos alegados y acreditados por la recurrente en fase de concurso, acordó declarar la competencia para conocer del recuso al juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vigo, por el que había optado la recurrente, y ello en base a que nos encontramos ante una materia de personal respecto de la cual la competencia territorial se rige por las reglas del artículo 1 de la Ley 29/1998, y en particular la regla 2 del apartado 1 establece un fuero electivo «habiendo optado la recurrente por el Juzgado de la sede de su domicilio, esto es, en Vigo, y no resultando de aplicación el apartado 2 del citado precepto por el concreto objeto sometido al conocimiento y fallo de al Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Pero es que además cuando se impugnan lo que conocemos por «actos plúrimos», tampoco puede ceder la regla del fuero electivo frente a la regla del artículo 14.2 de la Ley Jurisdiccional si se demuestra que las personas a las que pudiera afectar la resolución del proceso Contencioso-Administrativo tienen el domicilio en la misma localidad que el recurrente, por lo que en estos casos si la parte actora opta por el fuero de su domicilio, y es distinto del fuero de la sede del órgano que dictó el acto impugnado, debe mantenerse la competencia del Juzgado por el que optó (Auto de la Sala del TSJ de 13 de junio de 2005 –conflicto negativo de competencia 7/2005 –).

Este repaso de las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativos finaliza con una pequeña reflexión, y es que el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley Jurisdiccional y desde la reforma operada por la Ley 19/2003, ha venido a demostrar, de nuevo, el éxito en el funcionamiento de los Juzgados unipersonales. Este positivo balance ha dado lugar a que voces autorizadas de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se planteen la posibilidad de generalizar una primera instancia en esta Jurisdicción, con atribución general de competencias a los órganos unipersonales, convirtiendo a los órganos colegiados en órganos de apelación. Es muy prematuro, además de

arriesgado, adivinar el futuro de estos planteamientos que determinarían no sólo una alteración del diseño competencial regulado en la Ley sino además de las normas sobre el recurso de casación.

5. Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILLA, E. y FERNANDEZ VALVERDE, R., *Comentarios a la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa*, La Ley, 2007.
- GONZALEZ PEREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Ed. Civitas, 2008.
- ORTEGA ALVAREZ, L., *Comentarios a la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa*, Ed. Lex Nova, 2001.
- SALA SANCHEZ, P., XIOL RIOS, J.M. y FERNANDEZ MONTALVO, R., *Jurisdicción y competencia en el proceso Contencioso-Administrativo*, Ed. Bosch, 2002.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Iustel, 2010.