

La actuación administrativa de la Comunidad de Madrid: algunas cuestiones sobre su control judicial

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ASPECTOS GENERALES.—II. EL CONTROL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—III. ÓRGANOS DE CONTROL: COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—3.1. Competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.—3.2. Competencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.—3.3. Competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.—IV. UNA MIRADA A LA SITUACIÓN ACTUAL.

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ASPECTOS GENERALES

Las Comunidades Autónomas, como Administraciones Públicas territoriales con competencias legislativas y ejecutivas, están sujetas a una serie de controles que genéricamente se recogen en el artículo 153 del Texto Constitucional. En este sentido, el citado artículo establece los siguientes controles ordinarios:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley; precepto que nos remite a lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución y a los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

★ Letrado de la Comunidad de Madrid.

- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150 de la Norma Fundamental.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la Administración Autónoma y sus normas reglamentarias; que será examinado más profundamente en este artículo.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario; reiterando el contenido del artículo 136 de la CE y sin perjuicio de la existencia de los Órganos de Control Externo¹.

A pesar del aparente carácter omnicompreensivo del contenido del artículo 153 de la Constitución Española (en adelante CE), lo cierto es que, además de reiterar lo establecido en otros preceptos de la Norma Fundamental, tampoco es exhaustivo, al dejar de mencionar otros sistemas de control de la actividad de las Comunidades Autónomas. Citemos, por ejemplo, el control por las Cortes Generales, cuando les atribuyan a todas o a alguna Comunidad Autónoma la facultad de dictar para sí misma normas legislativas en materia de competencia estatal, o el control extraordinario del artículo 155 de la CE, o el control por el Defensor del Pueblo (art. 54 de la CE), o incluso el control del Consejo de Estado como órgano superior consultivo del Estado y de aquellas Comunidades Autónomas que carezcan de Consejo Consultivo (art. 107 de la CE).

En el marco estatutario de la Comunidad de Madrid, también se sigue el mismo criterio para sistematizar los controles a que está sometida. Así, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en el capítulo III, «Del Control de la Comunidad de Madrid», dentro del título III, reproduce el contenido del artículo 153 de la CE en los siguientes términos:

- Las leyes de la Asamblea estarán sujetas únicamente al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional² (art. 42).
- Los actos o reglamentos emanados de los órganos ejecutivos o administrativos de la Comunidad de Madrid, así como el control de la legalidad de la actuación administrativa, y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, serán, en todo caso, controlados por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 43).
- El control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corres-

¹ En el marco de la Comunidad de Madrid, el artículo 44 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Cámara de Cuentas el control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid, que ha sido desarrollado por la Ley de 29 de abril de 1999, de creación de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Cfr. M.^a José de la Fuente y de la Calle, «La fiscalización del sector público autonómico. Especial análisis de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 8, pp. 97 y ss.

² Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE de 8 de julio de 1998).

ponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución (art. 44). Además, por ley de la Asamblea se regularán la composición y funciones de la Cámara de Cuentas.

Dentro de este marco genérico de los controles sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, únicamente vamos a abordar algunas cuestiones relativas al control jurisdiccional de la actuación administrativa, encomendado con carácter general a la jurisdicción contencioso-administrativa. Es evidente que nuestro estudio no puede abordar la totalidad de la actuación de la Administración Pública, sino únicamente en aquellos aspectos de su actuación que controla el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, dejando a un lado todos aquellos casos en que actúa amparada en las normas de Derecho Privado o del Derecho Constitucional y, aun dentro de estos aspectos, señalaremos algunas de las peculiaridades y supuestos concretos en relación con la Comunidad de Madrid.

II. EL CONTROL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Con carácter general, el artículo 106.1 de la CE corrobora la existencia de un sistema judicial al señalar que *«los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican»*.

Este artículo, que constituye un pilar esencial en un Estado de Derecho, se va matizando a lo largo de distintos preceptos de nuestro ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, hay que ponerlo en relación con los artículos 8 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA), conforme al cual los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, disposiciones generales con rango inferior a la ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

La jurisdicción contencioso-administrativa aparece como el orden fundamental en el que se materializa el control judicial de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa sujeta a Derecho Administrativo, y su norma fundamental de regulación es la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tal y como recoge el preceptado apartado 1.1 de la citada Ley³.

Esta Ley, en su Exposición de Motivos, en cuanto norma delimitadora del alcance y extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya señalaba lo siguiente:

³ Todo ello sin olvidar el marco general que delimitan los artículos 8, 9.4 y 24 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

«Fiel al propósito de no alterar más de lo necesario la sistemática de la Ley anterior, el nuevo texto legal comienza definiendo el ámbito propio, el alcance y los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa. Respetando la tradición y de conformidad con el artículo 106.1 de la Constitución, se le asigna el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa sujeta a Derecho Administrativo. Sin embargo, la Ley incorpora a la definición del ámbito de la jurisdicción ciertas novedades, en parte obligadas y todas ellas trascendentales».

Tradicionalmente, el ámbito del control jurisdiccional del orden contencioso-administrativo viene determinado por dos condiciones: una subjetiva, que exista un acto o disposición con rango inferior a la ley frente al que se dirige la pretensión y que el mismo emane de la Administración Pública y, otra objetiva, que ese acto o disposición esté sujeto al Derecho Administrativo.

Al hilo de lo señalado, en el artículo 1 de la LJCA⁴, es evidente que el control de la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende, con carácter general a:

- La actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo.
- Disposiciones generales con rango inferior a la ley
- Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.
- Actos y disposiciones de los órganos constitucionales en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público.
- Actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de Juzgados y Tribunales.
- Actuación administrativa de la Administración electoral.

⁴ Artículo 1 de la LJCA:

«1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones Públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) Las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.

b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

c) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General».

Refiriéndose a estos supuestos, la Exposición de Motivos de la LJCA señalaba la necesidad, en primer lugar, de actualizar el concepto de Administración Pública válido a los efectos de la Ley, en atención a los cambios organizativos que se han venido produciendo y en conexión con lo que disponen otras leyes, añadiendo que también era imprescindible confirmar en ésta la sujeción al enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de actos y disposiciones emanados de otros órganos públicos que no forman parte de la Administración, cuando dichos actos y disposiciones tienen, por su contenido y efectos, una naturaleza materialmente administrativa. De esta manera, la Ley atiende a un problema práctico, consistente en asegurar la tutela judicial de quienes resulten afectados en sus derechos o intereses por dichos actos y disposiciones, en casi todo semejantes a los que emanan de las Administraciones Públicas.

Abordando ya los supuestos concretos de extensión del control jurisdiccional, los examinaremos al hilo de la actuación administrativa propia de la Comunidad de Madrid, reparando en las manifestaciones concretas de reconocimiento de la justiciabilidad de los actos de la Administración Autonómica.

A) En primer lugar, en cuanto a la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, sin perjuicio de la determinación del concepto de Administraciones Públicas que recoge tanto el artículo 1.1 de la LJCA, como el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP), para dar sustantividad y contenido material a su enunciado es preciso acudir a la normativa sustantiva de las distintas Administraciones Públicas para determinar qué se entiende por tal y cómo está configurada la persona jurídico-pública. Esto nos obliga necesariamente a acudir, por ejemplo, a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, o a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a las correspondientes normas sobre gobierno y administración de cada Comunidad Autónoma. De este modo, en lo que afecta a la Comunidad de Madrid, debemos tener presente, con carácter general, tanto el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, como la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio del resto de la normativa concordante.

Con carácter general, la Administración de la Comunidad de Madrid se configura como un instrumento al servicio de la materialización de la política autonómica, contando al efecto con una organización propia, pues señala el artículo 34 del Estatuto que le corresponde al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, añadiendo que las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los ser-

vicios, la administración y, en su caso, la inspección. En este sentido, como Ente de Derecho Público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar (art. 35 del EA) y en el ejercicio de sus competencias ejecutivas goza de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado (art. 76 del EA).

Según el artículo 37 del Estatuto de Autonomía, le corresponde a la Comunidad de Madrid la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, remitiéndose de este modo a lo dispuesto en los artículos 103 y 149.1.18 de la Constitución Española. Para simplificar su configuración, con carácter general, dentro de la Administración de la Comunidad de Madrid podemos distinguir:

- a) Administración Central de la Comunidad, donde la Comunidad de Madrid ha optado claramente, al igual que el resto de Comunidades Autónomas, por reproducir el modelo estatal de carácter departamental, diferenciándose:
 - Gobierno de la Comunidad, integrado por el Presidente y los Consejeros por él designados, de entre los cuales podrá nombrar, uno o varios Vicepresidentes⁵ (art. 19 de la Ley 1/1983).
 - Consejerías, al frente de las cuales se encuentra un Consejero, al que le corresponden las funciones que recoge el artículo 42 de la Ley 1/1983. Además, conforme a su artículo 40 (modificado por art. 10.2 de la Ley 5/2004, de 28 diciembre) la estructura orgánica de cada Consejería, hasta nivel de Subdirección General, será fijada por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero respectivo, previo informe preceptivo de la Consejería de Hacienda⁶.

⁵ Señala E. Greciet García, en el monográfico *Gobierno y administración de la Comunidad de Madrid*, *Revista de la Asamblea de Madrid*, vol. 1, p. 175, que el artículo 19 de la Ley 1/1983 ha de ser objeto de interpretación conforme al artículo 22.2 del Estatuto, de modo que ha de entenderse tácitamente derogado el inciso final del artículo 19.1, cuyo tenor literal exige a los Vicepresidentes ostentar la condición de Diputados de la Asamblea.

⁶ La modificación de la Ley 1/1983 operada por Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, tiene como finalidad habilitar a las relaciones de puestos de trabajo para la creación, modificación y supresión de unidades administrativas inferiores a la Subdirección General, simplificando el proceso de implantación de dichas unidades inferiores para conseguir un mayor dinamismo y flexibilidad en la organización administrativa de la Comunidad de Madrid.

Enumeración de la normativa de estructura orgánica:

Decreto 61/2003, de 21 de noviembre, de la Presidencia de la Comunidad, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (*BOCM* de 22 de noviembre de 2003).

Decreto 148/2004, de 21 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid (*BOCM* de 22 de diciembre de 2004, corrección de errores de 3 de enero de 2005).

Decreto 149/2004, de 21 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia (*BOCM* de 22 de diciembre de 2004).

Decreto 113/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior (*BOCM* de 4 de agosto de 2004).

Para completar la estructura de las Consejerías, en las que podrá existir uno o más Viceconsejeros, contarán con una Secretaría General Técnica y se estructurarán por bloques de competencias de naturaleza homogénea a través de Direcciones Generales cuando la entidad de las atribuciones lo exija. Las Direcciones Generales y las Secretarías Generales Técnicas podrán organizarse a su vez en Subdirecciones Generales y otras unidades administrativas inferiores. Las Subdirecciones Generales, bajo la supervisión y dependencia inmediata de la Dirección General o Secretaría General Técnica, son responsables de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados⁷.

b) Administración Institucional, que, según la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid⁸, está constituida por:

- Los Organismos Autónomos, que son las Entidades de Derecho Público creadas por Ley de la Asamblea, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, a quienes se encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público (por ejemplo, el Instituto de la Vivienda de Madrid o el recién creado Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid).

Decreto 114/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda (BOCM de 4 de agosto de 2004).

Decreto 115/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía e Innovación.

Decreto 116/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (BOCM de 4 de agosto de 2004).

Decreto 117/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación (BOCM de 4 de agosto de 2004).

Decreto 119/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOCM de 4 de agosto de 2004).

Decreto 10/2004, de 29 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Consumo (BOCM de 4 de febrero de 2004).

Decreto 125/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Deportes (BOCM de 4 de agosto de 2004).

Decreto 126/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales (BOCM de 4 de agosto de 2004).

Decreto 127/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Mujer (BOCM de 4 de agosto de 2004).

⁷ Conforme al artículo 39 de la Ley 1/1983, modificado recientemente por Ley 2/2004, de 31 mayo, y mediante Ley 5/2004, de 28 diciembre.

⁸ Cfr. Esther Alba Bastarrechea, *La Administración Institucional de la Comunidad de Madrid*, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, especial monográfico, vol. 1, junio de 2004.

- Los Órganos de Gestión⁹ sin personalidad jurídica distinta de la Comunidad y, en su caso, de los Organismos Autónomos, son los creados mediante Decreto del Consejo de Gobierno para la prestación directa de determinados servicios públicos teniendo consignadas sus dotaciones en el Presupuesto de la Comunidad y, en su caso, en el de los Organismos Autónomos, con la especificación de créditos que proceda (por ejemplo, el Centro de Asuntos Taurinos).
- Las empresas públicas, bajo dos modalidades: 1) las Sociedades Anónimas en cuyo capital sea mayoritaria, directa o indirectamente, la participación de la Comunidad o de sus Organismos Autónomos, salvo que por Ley de la Asamblea se autorice expresamente una menor participación (por ejemplo, Áreas de Promoción Empresarial, S. A.; ARPEGIO); y 2) las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia que, por la naturaleza de su actividad y en virtud de ley, hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado (por ejemplo, el Canal de Isabel II).

En definitiva, la actividad administrativa que emana de la Administración de la Comunidad de Madrid constituye objeto del recurso contencioso-administrativo, concretándose en la posibilidad de impugnación de las disposiciones generales con rango inferior a la ley (que veremos a continuación), los actos administrativos definitivos, expresos o presuntos, que pongan fin a la vía administrativa¹⁰, los actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o un perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, la inactividad de la Administración, es decir, los supuestos en que la Administración, estando obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas y habiendo

⁹ La Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, modifica el apartado 5 del artículo 48 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, relativo a la aprobación de los Decretos de creación, transformación o extinción de los Órganos de Gestión.

¹⁰ En este sentido, y en cuanto a los actos que ponen fin a la vía administrativa, establece el artículo 53 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid:

«1. Ponen fin a la vía administrativa, salvo lo que pueda establecer una ley especial, de acuerdo con lo dispuesto en las letras *c*) y *d*) del artículo 109 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las resoluciones siguientes:

- a) Las del Presidente.
- b) Las del Gobierno y sus Comisiones Delegadas.
- c) Las de los Consejeros.
- d) Las de las autoridades inferiores, en los casos que resuelvan por delegación de un órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- e) Las de cualquier autoridad cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria.

2. Los actos dictados por los órganos de gobierno de los Organismos Autónomos agotan la vía administrativa, salvo que su Ley de creación establezca otra cosa.
3. Las resoluciones dictadas por los Entes de Derecho Público en el ejercicio de potestades administrativas agotan la vía administrativa, salvo que su Ley de creación establezca otra cosa».

sido reclamada para ello, no da cumplimiento a lo solicitado en el plazo legalmente establecido y las actuaciones materiales de la Administración constitutivas de vía de hecho¹¹, en los términos que recoge el artículo 25 de la LJCA.

Más aún, y con carácter reiterativo, son muchas las normas específicas de la Comunidad de Madrid que recogen el control judicial sobre la actuación administrativa en supuestos concretos, tanto de la Administración Autónoma Central como de la Institucional, así, en el artículo 35 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, de Juego en la Comunidad de Madrid, se establece que, a los efectos de interposición de los recursos que procedan contra las resoluciones dictadas en el procedimiento sancionador, éstas ponen fin a la vía administrativa, admitiendo que son susceptibles de recurso contencioso-administrativo; la Ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Farmacia, señala en su artículo 62 que contra las resoluciones sancionadoras del titular de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales y del Consejo de Gobierno podrá interponerse recurso contencioso-administrativo; en el artículo 13 de la Ley 16/1995, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, se dispone que las reclamaciones sobre inclusión o exclusión de los montes en el Catálogo, que no se refieran a cuestiones de índole civil, tendrán carácter administrativo y se resolverán por la jurisdicción contencioso-administrativa; la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, prevé que la liquidación practicada del precio público para la obtención de la autorización para la utilización especial del dominio viario podrá ser objeto de impugnación en vía económico-administrativa, o, en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa; el artículo 14 de la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal

¹¹ En cuanto al concepto de vía de hecho, la jurisprudencia lo ha delimitado; así en la Sentencia del TSJ de Castilla y León de 6 de febrero de 2003 se resume la doctrina del Tribunal Supremo al respecto: «Y si bien es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido concluyente e inequívoca sobre el particular, al afirmar que “existe vía de hecho por la ocupación de una finca sin seguir expediente de expropiación forzosa...” siendo irrelevante “la tramitación del expediente después de la ocupación material, sin cobertura del correspondiente acto” (15 de marzo de 1988), o “... cuando se actúa sin procedimiento legitimador” (10 de junio de 1990). En definitiva, la vía de hecho se configura como una actuación material de la Administración, desprovista de la cobertura del acto legitimador o con tan graves vicios o defectos que supongan su nulidad radical o de pleno derecho» (SSTS de 27 de noviembre de 1971, 16 de junio de 1977, 1 de junio de 1996...). En términos semejantes, la Sentencia de 20 de marzo de 2000 del TSJ de Castilla-La Mancha: «Por tanto, la Ley (al comentar la LJCA) está refiriéndose a actuaciones materiales de la Administración carentes de cobertura jurídica, pero no aquellas que incurran en cualquier vicio procedimental, incluso los más graves de vulneración de derechos fundamentales o los de omisión del procedimiento legalmente establecido que determinarían su nulidad de pleno derecho, sino de actuaciones materiales en que no concurre la decisión administrativa previa que le sirve de fundamento, o, en otras palabras, no se ha ejercitado potestad administrativa en virtud de decisión o soporte que le preste la necesaria cobertura jurídica, desarrollándose al margen absoluto de ejercicio de potestad, procedimiento y decisión del órgano competente. En otras palabras, hay que descartar que la vía de hecho se refiera a supuestos de cualquier vicio procedimental o de falta de competencia del órgano, incluso los de nulidad de pleno derecho, ni cualquier infracción jurídica determinante de nulidad o de anulabilidad puede equivaler a la ausencia de cobertura jurídica, debiendo reservarse para los supuestos más graves de actuación material total y absolutamente al margen de competencia y procedimiento y sin previa habilitación por norma o acto que le sirva de fundamento».

de la Comunidad de Madrid, dispone que los actos administrativos dictados por el Director de la Agencia de Protección de Datos agotan la vía administrativa y podrán ser objeto de recurso de reposición y de recurso contencioso-administrativo; y, más recientemente, el artículo 15 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, de Creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, que señala que todas las resoluciones de la Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid agotan la vía administrativa y serán susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Al respecto apunta Xiol Ríos¹² que los preceptos de la legislación autonómica que reconocen la justiciabilidad de los actos administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma no tienen más que un valor redundante, salvo cuando constituyen una manera indirecta de declarar el carácter administrativo de la actuación regulada o de precisar el régimen de recursos administrativos previos o la naturaleza de acto definitivo que ostenta.

B) En cuanto a las disposiciones generales de rango inferior a la ley, constituyen una manifestación de la potestad normativa que ostentan las Comunidades Autónomas. En este sentido, el artículo 21 del Estatuto de Autonomía atribuye al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en el Estatuto a la Asamblea.

La titularidad de la potestad reglamentaria parece atribuida en exclusiva al Gobierno, no obstante lo cual, la Ley 1/1983 aclara este extremo al reconocer la existencia de potestad reglamentaria del Presidente y de los Consejeros, conforme al artículo 21.g). Apunta Rosado Pacheco¹³ la existencia de una línea jurisprudencial que parece negar el que ningún otro órgano distinto al Gobierno pueda ejercer la potestad reglamentaria, declarando la nulidad por incompetencia de órdenes reglamentarias de los Consejeros (SSTS de 6 de marzo de 1990 o de 21 de julio de 1992), postura que se enfrenta a lo dispuesto por la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración.

Sobre esta cuestión resulta ilustrativa y aclaratoria la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de mayo de 2004 (JUR 2004/223250) al señalar lo siguiente:

«Es cierto que el artículo 97 de la CE establece: “El Gobierno... ejerce... la potestad reglamentaria” y que el artículo 23.1 de la Ley 50/1997, del Gobierno, dice: “El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de acuerdo con la Constitución y las Leyes”.

En el nivel regional, el texto constitucional se limita a admitir abstractamente la atribución de la potestad reglamentaria, siendo el Estatuto de Autonomía —en este caso de Madrid—, artículo 21.1, el que atribuye al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria en materias no reservadas a la Asamblea.

¹² J. A. Xiol Ríos, *Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, en Álvarez Conde (dir.), Ceura y Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, p. 1018.

¹³ S. Rosado Pacheco, *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, en Álvarez Conde (dir.), Ceura, p. 510.

Pero, al igual que en el ámbito estatal, la existencia de potestad reglamentaria en órganos distintos al Gobierno es una realidad y no constituye infracción alguna del artículo 97 de la CE en la medida que del mismo no se infiere que la atribución de potestad reglamentaria al Gobierno se haga de forma exclusiva y excluyente y ello, y sin perjuicio de que sea el Gobierno el titular primario de la potestad reglamentaria, es lo cierto que existen una pluralidad de autoridades dotadas de potestad reglamentaria.

Así, el artículo 2.2.j) de la Ley del Gobierno atribuye al Presidente del Gobierno potestad reglamentaria para determinadas materias. Potestad reglamentaria que, además de ostentar otra serie de órganos, detentan los Ministros —art. 4.1.b) de la tan citada Ley del Gobierno— en materias propias de su Departamento.

En esta misma línea, el Estatuto de la CAM —art. 41.d)— atribuye a los Consejeros la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Así, existe una diversidad de reglamentos estatales: a) los dictados por el Gobierno que revisten la forma de Reales Decretos; b) los dictados por el Presidente del Gobierno, también denominados Reales Decretos; c) los dictados por las Comisiones Delegadas del Gobierno; d) los dictados por los Ministros que revisten y se publican como Órdenes Ministeriales; y e) las normas de otras autoridades.

Paralelamente, en el ámbito autonómico cabe distinguir entre: a) Reglamentos del Gobierno o Consejo de Gobierno que adoptan la forma de Decretos; b) Reglamentos de los Consejeros que se publican como Órdenes; y c) los dictados por otras autoridades que reciben frecuentemente el apelativo *de Resoluciones*».

Desde un punto de vista meramente práctico resulta interesante comprobar cómo la disposición de carácter general de rango inferior a la ley no siempre resulta identificable por su denominación como decreto, pues, como señala el artículo 50¹⁴ de la Ley 1/1983 al referirse a la forma de los actos de la Comunidad de Madrid, atribuye indistintamente la denominación de decreto para actos administrativos y reglamentos, de manera

¹⁴ Artículo 50 de la Ley 1/1983:

«1. En el ejercicio de sus atribuciones y facultades, el Presidente dictará Decretos que se denominarán “Decretos del Presidente”.

2. Adoptarán la forma de “Decretos del Consejo de Gobierno” las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno. Los demás actos del Consejo adoptarán la forma de “Acuerdo”. Serán firmados por el Presidente y el Consejero a quien corresponda. Si afectaran a varias Consejerías, además del Presidente, los firmará el Consejero de la Presidencia.

3. Adoptarán la forma de “Orden” los acuerdos de las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno, si existieran, e irán firmadas conforme a los criterios recogidos en el párrafo anterior.

Adoptarán igualmente la forma de “Orden” las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias, que irán firmadas por su titular. Si afectasen a más de una Consejería, serán firmadas conjuntamente por los Consejeros.

4. Adoptarán la forma de “Resolución” los actos dictados por los Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, en el ámbito de sus respectivas competencias y siempre que afecten a los derechos y deberes de los administrados».

que resulta preciso examinar su naturaleza jurídica, al margen de su apariencia formal.

C) También están sujetos a control judicial como disposición de carácter general de rango inferior a la ley los decretos legislativos cuando excedan del ámbito de la delegación, pues, efectivamente, previo acto delegante de la Asamblea de Madrid, el Gobierno de la Comunidad ostenta la potestad de dictar decretos legislativos, de conformidad con el artículo 15.3 del Estatuto¹⁵, que se remite a los artículos 82 a 84 de la CE, de modo que si el resultado del ejercicio de la delegación conferida excede del acto de delegación la impugnación, corresponderá a los jueces ordinarios, es decir, a la jurisdicción contencioso-administrativa por no tratarse de una norma con rango de ley, sino inferior a ella.

D) En cuanto a los actos y disposiciones de ciertos órganos no administrativos a que se refiere el artículo 1.3 de la LJCA, podemos mencionar expresamente la traslación del control previsto en la norma en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos a Derecho Administrativo dictados por la Asamblea de la Comunidad de Madrid¹⁶ o los actos y disposiciones de los órganos de la Cámara de Cuentas de Madrid, en materias análogas.

Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de septiembre de 1999 (RJCA 1999/4890) abordó la cuestión de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa cuando se impugnan actos y disposiciones de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa en materia de personal:

«Y para resolver esta cuestión debemos tener en cuenta que lo que ha sido objeto de impugnación en el presente recurso es el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 18 de mayo de 1995 por el que se introdujo el apartado c) del artículo 17 del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, así como contra los actos posteriores basados en el mismo. De conformidad con el artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial —en igual sentido el art. 10.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio—, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia el conocimiento en única instancia de los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en materia de personal, administración y gestión patrimonial. Y el Tribunal Supremo ha venido declarando que, ante un Estatuto de Personal de una Asamblea aprobado por la Mesa de la Asamblea, nos encontramos ante una disposición de rango reglamentario por haber sido aprobada por órgano carente de potestad legislativa y no referirse a actos parlamentarios que afecten

¹⁵ El desarrollo del contenido del artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía, relativo a la delegación legislativa en el Gobierno de la Comunidad de Madrid, se concreta en los artículos 171 y siguientes del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

¹⁶ En este sentido, García Gómez de Mercado, *op. cit.*, citando a Pulido Quecedo, «El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de ley en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *REDA*, núm. 43.

a las relaciones entre la Cámara y sus miembros (STS de 29 de diciembre de 1990 y AATS de 26 de enero de 1988 y 10 de octubre de 1989).

Conforme a lo expuesto, este Tribunal tiene jurisdicción para conocer del presente recurso, sin que el hecho de que la Disposición Transitoria 3.^a del Reglamento de la Asamblea, aprobado el 30 de enero de 1997, que otorga fuerza y rango legal a la reforma del Estatuto de Personal aquí impugnada, implique una falta de jurisdicción sobrevvenida, ya que, dado el carácter esencialmente revisor de esta jurisdicción, el recurso debe quedar limitado al examen de la legalidad de los actos impugnados, “dentro del estricto marco del ordenamiento jurídico vigente en el momento en que se produjeron” (SSTS de 5 de abril de 1982 y 8 de junio de 1985). Por tanto, el control de la legalidad de los actos recurridos y los efectos que produjeron desde que se dictaron hasta que obtuvieron rango con fuerza de Ley, corresponde a este Tribunal».

El control judicial encomendado a la jurisdicción contencioso-administrativa también se extiende, en los términos que recoge el artículo 2 de la LJCA, a diversos supuestos específicos que presentan particularidades y a los que nos referimos a continuación¹⁷, culminando así el sistema al someter a control jurisdiccional a toda actuación de la Administración investida de *imperium*, pues lo realmente importante y que fundamenta la existencia de la propia jurisdicción contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al Derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde, de manera que hoy en día nadie cuestiona que no toda la actuación administrativa se manifiesta mediante disposiciones reglamentarias, actos administrativos o contratos públicos, sino que existen otras actuaciones materiales

¹⁷ Artículo 2 de la LJCA:

«El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

- a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.
- b) Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones Públicas.
- c) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público adoptados en el ejercicio de funciones públicas.
- d) Los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente.
- e) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurran con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad (apartado modificado por la Disposición Adicional 14.1 de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre).
- f) Las restantes materias que le atribuya expresamente una Ley».

que expresan también la voluntad de la Administración, que ha de estar sometida en todo caso al imperio de la Ley, razón por la cual se somete a control de la jurisdicción la actividad de la Administración Pública de cualquier clase que esté sujeta al Derecho Administrativo.

Esto justifica la existencia de otros supuestos también sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa:

- Actos políticos del Gobierno.
- Actos separables de los contratos.
- Actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público.
- Actos de los concesionarios.
- Responsabilidad patrimonial.
- Otras materias expresamente señaladas en la Ley.

A) En primer lugar, en cuanto a los actos políticos del Gobierno, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, frente al régimen de exclusión recogido en el artículo 2.b) de la LJCA de 1956, de la fiscalización de los actos políticos del Gobierno, opta por señalar que este orden jurisdiccional conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos, en su apartado a) del artículo 2 de la LJCA¹⁸.

En este sentido, señala la Exposición de Motivos de la LJCA que, «en cambio, la Ley no recoge ya, entre estas exclusiones, la relativa a los llamados actos políticos del Gobierno, a que se refería la Ley de 1956. Sobre este último aspecto conviene hacer alguna precisión. La Ley parte del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho. Semejante principio es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad —llámense actos políticos, de gobierno o de dirección política— excluida per se del control jurisdiccional. Sería ciertamente un contrasentido que una Ley que pretende adecuar el régimen legal de la jurisdicción contencioso-administrativa a la letra y al espíritu de la Constitución llevase a cabo la introducción de toda una esfera de actuación gubernamental inmune al Derecho. En realidad, el propio concepto de “acto político” se halla hoy en franca retirada en el Derecho Público europeo. Los intentos encaminados a mantenerlo, ya sea delimitando genéricamente un ámbito en la actuación del poder ejecutivo regido sólo por el Derecho Constitucional, y exento del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya

¹⁸ La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2000 (RJ 2000/8913) señala que «es siempre controlable el elemento reglado judicialmente accesible de los actos de los poderes públicos, sin que quepa aquí acusar al órgano jurisdiccional de que se introduzca en el ámbito de una discrecionalidad ajena al estricto control jurisdiccional, cuando lo invocado en el recurso es la causación de indefensión y la omisión del procedimiento legalmente establecido, y dichos aspectos procedimentales y de competencia son aspectos reglados, susceptibles de control jurisdiccional, como han reconocido las precedentes Sentencias de esta Sala de 24 de julio de 1991 y 26 de mayo de 1997».

sea estableciendo una lista de supuestos excluidos del control judicial, resultan inadmisibles en un Estado de Derecho.

Por el contrario, y por si alguna duda pudiera caber al respecto, la Ley señala —en términos positivos— una serie de aspectos sobre los que, en todo caso, siempre será posible el control judicial, por amplia que sea la discrecionalidad de la resolución gubernamental: los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones procedentes».

Es indudable que los actos del Gobierno autonómico, en cuanto supongan el ejercicio de una función meramente administrativa o constituyan una disposición reglamentaria, están sujetos al control judicial, pero ¿cuándo un acto del gobierno, por suponer la manifestación de una función política únicamente será fiscalizable en cuanto a los aspectos concretos a que alude el artículo 2 de la LJCA? O, dicho de otro modo, ¿en qué términos hay que trasladar al ámbito autonómico la teoría del acto de gobierno y su significación actual a la luz de la jurisprudencia y doctrina constitucional? En este sentido, el reconocimiento del poder político autonómico se establece en el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid al señalar que el Gobierno de la Comunidad de Madrid es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea.

Este precepto, siguiendo con una distinción ya tradicional en el ámbito iuspublicista, alude a la función política y a la función administrativa que recaen sobre el Gobierno autonómico, de modo semejante al régimen establecido para el Estado en el artículo 97 de la Constitución Española. Con carácter general, como hemos señalado anteriormente, dentro de los actos del Gobierno se viene diferenciando entre aquellos que se adoptan en el ejercicio de una función meramente administrativa y los que suponen el ejercicio de una función política, siendo los primeros revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que los segundos no son fiscalizables por la misma, esencialmente por considerar que los primeros emanan del Gobierno como Administración, es decir, como instrumento al servicio del poder político para atender y satisfacer intereses generales, dotando de los medios necesarios para alcanzar dicho fin, tanto materiales como personales. En definitiva, puede afirmarse que los llamados «actos políticos» del Gobierno son los que éste dicta como órgano constitucional, dirigiendo la política del Estado, frente a los que resultan del ejercicio de la potestad administrativa y reglamentaria, que le corresponden como órgano superior de la Administración del Estado.

Por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, se recoge claramente la alusión a ambos aspectos al señalar: «El artículo 152.1 de la Constitución y los artículos 17 y 21 del Estatuto ya señalan los aspectos políticos y administrativos que confluyen en los órganos superiores del ejecutivo. Ante la opción existente de tratamiento separado o conjunto de ambos aspectos, la Ley ha escogido el tratamiento en un solo texto de los mismos, obedeciendo con ello no sólo a razones de economía legislativa,

sino, también y fundamentalmente, a la deliberada intención de configurar globalmente al Gobierno y al deseo de abordar de forma unitaria la regulación legal de éste, pese a la dificultad que su doble naturaleza comporta a la hora de deslindar su actuación política de la puramente administrativa.

El hecho de dar un tratamiento conjunto a los aspectos políticos y administrativos no constituye una renuncia del Gobierno a la potestad organizativa que sobre la Administración le corresponde, sino, antes al contrario, supone la búsqueda de una regulación de rango jurídicamente superior que trasponga al ámbito de la Comunidad Autónoma los preceptos constitucionales.

Por ello, la Ley comienza afirmando que el Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros son los órganos superiores del gobierno y la administración de la Comunidad de Madrid, desarrollándose a través de los mismos las funciones ejecutivas y administrativas, para regular posteriormente tanto los aspectos orgánicos y funcionales del ejecutivo como sus relaciones con la Asamblea, así como la Administración Autónoma por medio de la que actúa».

De este modo, todos los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, son impugnables ante jurisdicción contencioso-administrativa.

No pretendemos insistir en un aspecto doctrinal que ya ha sido estudiado de forma exhaustiva por la mejor doctrina e incluso recogido jurisprudencialmente¹⁹, sino que preferimos acudir a ejemplos concretos del ámbito autonómico en que se han planteado dudas sobre la naturaleza de un acto como político.

Como señala García Gómez de Mercado²⁰, tras referirse a diversos supuestos de actos políticos de relaciones entre los poderes del Estado y citar actos políticos de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, la equiparación de los Gobiernos autonómicos parece la correcta, ya que es posible apreciar en el caso de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, a imagen y semejanza del Gobierno de la Nación, actos de carácter político «tanto por su contenido como por el órgano de que dimana y por la causa determinante de la actuación del órgano».

Desde una interpretación literal, el único que puede dictar los actos políticos es el Gobierno de la Comunidad Autónoma, en este caso de la Comunidad de Madrid, es decir, sólo los dictados por el Gobierno como órgano colegiado, bien en Consejo o en las Comisiones Delegadas que puedan constituirse, sin embargo, alguna sentencia ha considerado como acto político los dictados por el Presidente de la Comunidad Autónoma, así, en la Sen-

¹⁹ Es muy interesante y completa la exposición relativa al problema del control de los llamados «actos políticos» que expone la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, de 14 de diciembre de 2000 (RJ 2001/555).

También, sobre el control de los actos políticos, las Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1990 y 196/1990.

²⁰ F. García Gómez de Mercado, *La asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas*, Aranzadi, 1999, p. 224.

tencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1998 (RJ 1998/10027) sobre convocatoria de elecciones²¹.

Para ilustrar la cuestión, acudimos a un ejemplo recogido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2001 (JUR 2001/325005), que resuelve la impugnación de la Resolución del Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid por la que se deniega la petición de la Asociación Nacional Profesional de Detectives Privados de crear un colegio profesional de detectives privados mediante la tramitación de un proyecto de ley, considerando que se trataba de un acto político, en los siguientes términos:

«Habremos de reconocer que el acto impugnando, esto es, la decisión de no enviar a la Asamblea de la Comunidad de Madrid un proyecto de ley, aun cuando provenga de un miembro del ejecutivo autonómico, constituye precisamente uno de los supuestos a los que se ha referido el Tribunal Constitucional cuando ha defendido la existencia de una actividad del Ejecutivo, estatal o autonómico o de alguno de sus miembros, no sometido al Derecho Administrativo y, por tanto, no fiscalizable en esta jurisdicción. Y es así que, afirmado lo anterior ya, en este caso, no resulta procedente examinar los elementos reglados de un acto de dirección política como el aquí impugnado e incluso la conformidad a Derecho o no de lo en él declarado, aunque sea en su aspecto externo o extrínseco, pues lo contrario constituiría una contradicción *in terminis*, dado que estaríamos admitiendo que un acto es controlable y no controlable al mismo tiempo, teniendo en cuenta los diferentes efectos que tiene una sentencia que declare la inadmisibilidad frente a la de desestimación, siendo así que, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional (STC 96/1999, de 31 de mayo), no resulta procedente que, al mismo tiempo que se aprecia la inadmisibilidad de un recurso, se examine el fondo del asunto, en este caso, a través de sus elementos reglados. Por otro lado, conviene tener en cuenta que el control judicial de la actividad de dirección política ejercitado por el ejecutivo del Estado o de las Comunidades Autónomas, además de poder quebrantar el principio de separación de poderes, en última instancia, nada diferencia a esta categoría de actos de los propiamente administrativos y que suponen el ejercicio de potestades discrecionales, con un contenido mayor o menor, pero discrecionales, *v. gr.*, la adjudicación de un contrato por concurso, la impugnación de los Tribunales Calificadores de oposiciones, etc. En suma, nos encontramos que en el presente caso la resolución impugnada se enmarca en el ámbito de un acto de dirección política previsto en el artículo 2.b) de la Ley Jurisdiccional, en relación con los artículos 1 y 37 de dicho texto, que, por afectar a las relaciones con otros órganos políticos, en este caso la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Madrid, y en el ámbito del derecho constitucional de petición, no puede quedar

²¹ Resulta de gran interés esta Sentencia del 3 de diciembre de 1998 en cuanto recoge una síntesis de los criterios jurisprudenciales aplicables por el Tribunal Supremo respecto del control jurisdiccional del denominado acto político, diferenciando la legislación y la aplicación jurisprudencial preconstitucional y los criterios derivados de la aplicación del texto constitucional.

sometida al control de esta jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia y conforme al artículo 82.a) de la Ley Jurisdiccional, sin necesidad de entrar en el fondo del asunto, ha de declararse al inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, por carecer este Tribunal de jurisdicción para examinar el objeto del presente recurso contencioso-administrativo».

B) En relación con los contratos administrativos y los actos separables, es evidente que los contratos que la Comunidad de Madrid, como Administración contratante, celebre en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de Contratos de las Administraciones Públicas y los actos separables de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones Públicas serán revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa. De esta manera, se trata de adecuar la vía contencioso-administrativa a la legislación de contratos, evitando que la pura y simple aplicación del Derecho Privado en actuaciones directamente conectadas a fines de utilidad pública se realice, cualesquiera que sean las razones que la determinen, en infracción de los principios generales que han de regir, por imperativo constitucional y del Derecho Comunitario europeo, el comportamiento contractual de los sujetos públicos, como se reconocía expresamente en la Exposición de Motivos de la LJCA.

En consonancia con lo establecido en este precepto también se pronuncian los artículos 7.3, 8.2.f) y 9.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, definiendo este último qué se entiende por actos jurídicos separables²².

C) En cuanto a los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, parece claro, conforme al criterio seguido tanto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como por la LJCA, que la Administración Corporativa ha de excluirse del concepto de Administración Pública, si bien los actos de las mismas en el ejercicio de funciones públicas están sometidos al control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Un ejemplo claro está constituido por las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos sectoriales como es el caso de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, que se configura como una Corporación de Derecho Público con personalidad jurídica propia en el ámbito público, según su ley reguladora, Ley 10/1999, de 16 de abril, y tutelada en el ámbito de sus competencias por la Comunidad de Madrid, a través de su Consejería de Economía y Empleo, en los términos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Por ello, establece el artículo 35 de la Ley 10/1999

²² El artículo 9.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, señala que se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

que contra los actos y acuerdos de la Cámara dictados en el ejercicio de sus funciones de carácter público-administrativo, así como contra los que afecten a su régimen electoral, cabrá interponer recurso de alzada ante el Consejero de Economía y Empleo, al encontrarse bajo la tutela de dicha Consejería.

También la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid, según su Ley de creación, Ley 6/1998, de 28 de mayo, es una Corporación de Derecho Público, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines en la gestión de asuntos de interés general para las comunidades agrarias. Goza de autonomía para la gestión de sus recursos y desarrollo de sus funciones, respondiendo su estructura y funcionamiento a principios democráticos. Además, los actos y resoluciones dictados por los órganos de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid que, con arreglo a las leyes, tengan la consideración de actos administrativos estarán sometidos a las disposiciones del Derecho Administrativo, siendo recurribles según lo dispuesto en las normas de procedimiento aplicables. Las cuestiones de naturaleza jurídica distinta se regirán por las normas que le sean aplicables con sometimiento al órgano jurisdiccional correspondiente.

En este sentido podemos incardinar a los Colegios Profesionales, citando al efecto lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, al señalar que contra las resoluciones de los órganos de gobierno de los Colegios Profesionales y los actos de trámite que produzcan indefensión, sujetos al Derecho Administrativo, podrá interponerse recurso ante la Comisión de Recursos del Colegio o, en su caso, ante el correspondiente Consejo de Colegios de Madrid. Las resoluciones y actos dictados en uso de facultades o competencias delegadas de la Comunidad de Madrid estarán sometidas al régimen de impugnación general de los actos de la misma, añadiendo que contra la desestimación de los recursos interpuestos contra actos de los Colegios Profesionales podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

D) Tampoco presenta ninguna peculiaridad en el marco autonómico la cuestión relativa a los actos de los concesionarios de la Administración [art. 2.d) de la LJCA], que, como señala Martín Rebollo²³, podría permitir este apartado una cierta administrativización de relaciones en principio privadas si la Administración interviene a instancias de particulares fiscalizando la actuación de los concesionarios, aunque al respecto podemos añadir que trasciende del mero carácter de relación estricta jurídico-contractual entre el concesionario y el usuario, configurándose como una relación que afecta a la prestación del servicio público.

E) En relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, con la LJCA se unificó la competencia para conocer sobre esta clase de procedimientos en la jurisdicción contencioso-administrativa, superando las dudas interpretativas sobre su inclusión en el orden civil o

²³ *Op. cit.*, p. 1109.

contencioso, y coherentemente con los postulados de los artículos 142 y 144 de la Ley 30/1992 y con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por ello, afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2001 (RJ 2001/1165) que:

«Tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, como el Real Decreto 429/1993, de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, señalan que la vía judicial a utilizar no puede ser otra que la contencioso-administrativa. Cuando se trata de exigir responsabilidad patrimonial a una de tales Administraciones, bien nazcan dichas obligaciones de relaciones de Derecho Público o Privado, en cualquier caso, aparece tajante e incontrovertida la vía contencioso-administrativa del Preámbulo de la última normativa citada. Y tal cambio legislativo se ha traducido, como no podía ser de otro modo, en un cambio jurisprudencial, y así se proclamó en la Sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 1998, que recoge en su fundamentación que, tras la supresión del párrafo quinto del artículo 1.903 del Código Civil y la publicación de la citada Ley 30/1992, ha cambiado el panorama competencial de acuerdo con la referida normativa y el artículo 215 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, concentrando ahora estas reclamaciones en la jurisdicción contencioso-administrativa. En igual sentido se pronuncia la más reciente Sentencia de este Tribunal, de 16 de marzo de 2000, que hace aplicación a un supuesto de responsabilidad formulado frente a un Ayuntamiento, como organizador de un festejo taurino, aunque hubiese actuado como si de una empresa privada se tratara y aunque concurra o no tal responsabilidad extracontractual con la de otras personas o entidades particulares, porque la atribución a los órganos contencioso-administrativos excluye el conocimiento de los órganos de la jurisdicción civil, siendo suficiente la responsabilidad patrimonial de los Entes Públicos, con independencia de la naturaleza de la obligación de que dimana tal responsabilidad. Ello desencadena la desestimación de ambos motivos, ya que en nada afecta a la naturaleza de la obligación, ni que se demande también a particulares y al vínculo de solidaridad y no pueden ser atendibles razones de mera economía procesal, cuando una ley impone obligatoriamente un camino jurisdiccional para estas reclamaciones».

Finalmente, para delimitar la actividad administrativa de la Comunidad de Madrid sujeta a control judicial, también hemos de referirnos a las exclusiones del artículo 3 de la LJCA al señalar que *«no corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo:*

- a) *Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración Pública.*
- b) *El recurso contencioso-disciplinario militar.*
- c) *Los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración Pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración».*

Entre las cuestiones propias del orden jurisdiccional civil, es decir, aquellas en que la Administración actúa sujeta al Derecho Privado, es evidente que se encuentran supuestos tales como: el enjuiciamiento de los contratos privados que pueda celebrar, sin perjuicio de lo establecido en cuanto a los actos separables, que se ventilarán ante esta jurisdicción contencioso-administrativa, como hemos señalado anteriormente, o el examen de las controversias que surjan en relación con el derecho de propiedad y demás derechos reales²⁴.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 13 mayo de 2004 (JUR 2004\246376) se refiere a la cuestión de la competencia en materia de contratación cuando se trata de la contratación con un Ente Público cuyo régimen contractual es el del Derecho Privado:

«Ahora bien, la anterior doctrina no resulta de aplicación al supuesto presente porque no estamos en presencia de una Administración a la que resultaba aplicable aquélla antes y ahora, sino de un Ente Público, fenómeno de personificación instrumental, de estatuto especial adscrito a una Consejería de la Comunidad Autónoma de Madrid, cuyo régimen contractual, a la fecha en que se celebra el contrato, con excepción, en su caso, de los actos separables, era el del Derecho Privado (art. 2 de la Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, en redacción dada por la Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 1988), como su propio Estatuto se encarga de regular, de modo que los efectos del contrato litigioso y su extinción están sometidos a las normas del Derecho Privado aplicables en función del tipo contractual y las controversias que surjan entre las partes en esa fase contractual han de ser conocidas por la jurisdicción civil. La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995, de 18 de mayo, en vigor a la fecha de la demanda, es legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.^a de la CE y de aplicación general a todas las Administraciones Públicas comprendidas en el artículo 1 de la misma Ley, con las salvedades que establece la Disposición Final 1.^a, pero la legislación y doctrina aplicable al contrato litigioso es la anterior al dictado de esta Ley, por cuanto el contrato ya se había celebrado y ejecutado en la parte cuyos honorarios se reclaman».

En cuanto al orden jurisdiccional penal es evidente que la Administración de la Comunidad de Madrid como persona jurídico-pública no puede delinquir, pero las autoridades y funcionarios de la misma en el ejercicio de sus cargos sí pueden realizar actos constitutivos de ilícito penal cuyo conocimiento corresponderá a este orden jurisdiccional.

En este sentido, el artículo 56 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, señala en este sentido que «las res-

²⁴ Recordemos que las Administraciones Públicas ostentan una serie de prerrogativas para la defensa de su patrimonio, como la recuperación posesora de oficio, la facultad de investigación de bienes y derechos patrimoniales o el deslinde administrativo.

ponsabilidades de orden penal y civil de las autoridades y funcionarios de la Comunidad Autónoma serán exigidas de acuerdo con lo previsto en las disposiciones generales del Estado en la materia, con la salvedad de que las referencias al Tribunal Supremo de la Nación se entenderán hechas al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, con las excepciones señaladas en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía»²⁵.

Conforme a lo establecido en la Ley 3/1999, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, puede corresponder a los Letrados de la Comunidad de Madrid la representación y defensa de las autoridades y funcionarios en los procesos penales, al señalar en su artículo 2.2 que *«a propuesta del titular de la Consejería o del centro directivo del que dependa o sea titular la autoridad, funcionario o empleado afectado, el Director General de los Servicios Jurídicos podrá autorizar que los Letrados de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid asuman la representación y defensa en juicio de las autoridades, funcionarios y empleados de la Comunidad, sus organismos y entidades en procedimientos judiciales que se sigan por razón de actos u omisiones relacionados directa e inmediatamente con el ejercicio de sus respectivas funciones, siempre que exista coincidencia de intereses. Queda a salvo, en todo caso, el derecho de la autoridad, funcionario o empleado de encomendar su representación y defensa a los profesionales que estime más conveniente».*

En cuanto a las cuestiones atribuidas al orden jurisdiccional social, es preciso acudir a la Ley de Procedimiento Laboral para deslindar las cuestiones que corresponden a uno y otro orden jurisdiccional, sin perjuicio de lo dispuesto también en la LOPJ. Así, hay que acudir al artículo 2 de la Ley de Procedimiento Laboral para conocer las cuestiones que corresponden al orden social, que comprende una extensa enumeración abarcando, por ejemplo, los litigios que surjan entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo, en materia de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo, en la aplicación de los sistemas de mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social, en procesos de conflictos colectivos o impugnación de Convenios Colectivos. Se excluyen expresamente, según el artículo 3 del mismo texto legal, las pretensiones que versen sobre la impugnación de los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo en materia laboral; las resoluciones dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de gestión recaudatoria o, en su caso, por las Entidades gestoras en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta y cuestiones relativas a la tutela de los derechos de libertad sindical y del derecho de huelga relativa a los funcionarios públi-

²⁵ Artículo 24 del Estatuto de Autonomía:

«1. La responsabilidad penal del Presidente del Consejo de Gobierno y de los Consejeros ser exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No obstante, la de los Consejeros para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción será exigible ante el Tribunal Supremo de Justicia de Madrid.

2. Ante los mismos Tribunales, respectivamente, será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos».

cos y al personal a que se refiere el artículo 1.3.a) de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

Como ejemplo concreto podemos citar los frecuentes procedimientos relativos a supuestos de negociación colectiva con la Comunidad de Madrid (Convenios Colectivos), reclamaciones en materia de Seguridad Social o cuestiones de personal laboral o estatutario de la Seguridad Social.

III. ÓRGANOS DE CONTROL: COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Tras haber realizado un breve excursus sobre diversos supuestos sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, nos corresponde ahora estudiar en concreto qué órgano judicial es el encargado de examinar la legalidad de la actuación administrativa. Para ello tradicionalmente se acude a los criterios de atribución de competencia de los órganos jurisdiccionales: competencia funcional, objetiva y territorial.

El artículo 7.2 de la mentada LJCA establece que la competencia de los Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo no será prorrogable y deberá ser apreciada por los mismos, incluso de oficio. Además, con carácter previo, es necesario tener en cuenta que el artículo 13 de la LJCA señala una serie de criterios a tener en cuenta para aplicar las reglas de distribución de competencia, a saber:

- 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.
- 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.
- 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.

La competencia funcional no presenta ninguna peculiaridad respecto a las reglas generales, puesto que el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver de una determinada pretensión lo es también para conocer de todos los incidentes que se susciten en relación con la misma (art. 7.1 de la LJCA), incluido el incidente de ejecución de sentencias, durante el cual pueden plantearse numerosos problemas (art. 103.1 de la LJCA).

Más interés tiene para nuestro estudio la cuestión relativa a la competencia territorial para examinar cuándo van a conocer de un asunto los órganos jurisdiccionales que tengan su sede dentro de la Comunidad de Madrid. En este sentido, establece el artículo 14 de la LJCA:

«1. La competencia territorial de los Juzgados y de los Tribunales Superiores de Justicia se determinará conforme a las siguientes reglas:

Primera. 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.

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.

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.

2. 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».

Un supuesto que generó numerosas dudas interpretativas tras la entrada en vigor de la LJCA fue el relativo al Fuero territorial electivo recogido en dicho precepto. Pese a la dicción del artículo 14, desde el primer momento se consideró que había que hacer una interpretación sistemática de la regla contenida en el artículo 14.1, regla segunda, pues no cabía extender la elección del Fuero más allá del ámbito de la Comunidad Autónoma, cuando está en juego legislación autonómica, es decir, emanada de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su potestad normativa. No es, por tanto, admisible que un órgano judicial que no se integra en el Tribunal Superior de Justicia de esa Comunidad Autónoma pueda aplicar sus normas propias, pues tal interpretación resulta contraria a la organización judicial territorial establecida por la Constitución y por la Ley Orgánica del Poder Judicial, que culmina en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas en los Tribunales Superiores de Justicia, artículo 152 de la Constitución.

En este sentido, podemos traer a colación diversas normas, así el artículo 34 de la LOPJ establece que la Comunidad Autónoma será el ámbito territorial de los Tribunales Superiores de Justicia; el artículo 70 del mismo texto legal añade que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma culminará la organización judicial en el ámbito territorial de aquélla, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. Además, específicamente, el artículo 46 del Estatuto de Autonomía determina que «los órganos jurisdiccionales que ejercen su jurisdicción en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid..., en todo caso, conocerán, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de los recursos que se deduzcan contra actos y disposiciones administrativos de los órganos de la Comunidad de Madrid».

La propia estructuración competencial objetiva que propone la vigente LJCA abona el criterio precedente, pues el artículo 10.1.a) extiende implí-

citamente la competencia del Tribunal Superior, siempre que no corresponda a los Juzgados, a los recursos contra los actos de las Entidades locales y Comunidad Autónoma respectiva, por lo que, en consecuencia, sólo dentro de la Comunidad cabe hacer uso del Fuero alternativo del domicilio para acudir a un Juzgado o Tribunal distinto del correspondiente a la sede del órgano autor del acto. Idéntico razonamiento se desprende del artículo 101 de la LJCA, que limita el recurso de casación en interés de Ley a los Juzgados de la Comunidad Autónoma.

En este sentido se expresan la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2000 y la Sentencia de dicho Alto Tribunal de 6 de octubre de 2000, y, recientemente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de abril de 2002 (JUR 2003/3575) ha abordado de nuevo la cuestión señalando lo siguiente y dejándola finalmente zanjada:

«Y efectivamente la solución adoptada en el mismo ya ha sido tratada por esta Sala en numerosas sentencias, además de las citadas en otras como el Auto de 28 de junio de 1999 y, más recientemente y de modo detallado, en la Sentencia de 5 de marzo de 2001, la cual se refiere a un caso idéntico al ahora planteado, en la que se recoge la doctrina del Tribunal Supremo en sentencias posteriores al auto del Tribunal Constitucional que cita el apelante.

En dicha sentencia, cuyo contenido reproducimos, se alude a que la cuestión sobre el alcance del Fuero territorial electivo del artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha sido resuelta por la jurisprudencia del Tribunal Supremo estableciendo que dicho Fuero sólo es aplicable en relación con los Juzgados de una misma Comunidad Autónoma, aun cuando la sanción se funde en normas de Derecho Estatal. En este sentido, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001, reiterando la doctrina expuesta en Sentencias de 26 de septiembre, 6 de octubre, 16 y 24 de noviembre del 2000 y 18 de abril del 2001, ha declarado que cuando el acto administrativo impugnado ha sido adoptado por órganos de una Comunidad Autónoma aplicando normas de Derecho Estatal y Autonómico, la opción que el artículo 14.1, regla segunda, de la Ley de esta jurisdicción reconoce al demandante en relación con los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo competentes, conforme al artículo 8.2 de la mencionada Ley, únicamente puede tener lugar entre aquellos cuya competencia este comprendida dentro del ámbito territorial de un mismo Tribunal Superior de Justicia, a cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo corresponderá, por vía de los recursos procedentes, unificar la interpretación del Derecho Autonómico propio de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial radique el correspondiente Tribunal Superior de Justicia. También se ha dicho que esta interpretación satisface las exigencias del mandato constitucional contenido en el artículo 152.1, párrafo 3º, de la Constitución y al que responde la voluntad legislativa (arts. 86.4, 89.2, 99 y 101 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, entre otros) de hacer de los Tribunales Superiores de Justicia verdaderos supremos Tribunales del Derecho Autonómico, sentándose la con-

clusión de que el Fuero electivo tiene su aplicación dentro del ámbito territorial de competencia de un solo Tribunal Superior de Justicia.

Por otra parte, dicha resolución señala que en las tres últimas sentencias anteriormente citadas, es decir, en las de 16 y 24 de noviembre de 2000 y 18 de abril del corriente año, se ha precisado que esa doctrina es aplicable aunque en la demanda se invoquen sólo normas estatales, pues cuando el órgano que dictó el acto impugnado se incardina en una Comunidad Autónoma hay siempre aspectos regulados por la normativa autonómica, señaladamente referentes a la competencia y posiblemente otros procedimentales que potencialmente pueden ser objeto de pleito, a la vista de la postura que adopten las partes en el acto del juicio».

Finalmente, hemos de referirnos a la competencia objetiva, teniendo en cuenta que los criterios que sigue la LJCA para la distribución competencial son dos:

- la Administración que dicta el acto (estatal, autonómica o local), y
- la materia sobre la que versa el acto.

Nuestro estudio va a examinarlo desde la perspectiva de la materia sobre la que versa el acto, pues evidentemente la Administración de la que emana es en todo caso la autonómica, es decir, la Comunidad de Madrid, de manera que sólo vamos a referirnos a los órganos que integran el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 6 de la LJCA) y que conocen de la actuación de esta Administración Pública.

3.1. Competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

Esta materia se contempla en el artículo 8 de la LJCA (modificado por la Disposición Adicional 14.2 de Ley Orgánica 19/2003, de 23 diciembre), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En primer lugar, según el artículo 8.2 de la LJCA, conocerán, 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.

Los actos que provienen del Gobierno de la Comunidad en ningún caso van a ser conocidos por estos Juzgados, sino que su conocimiento corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En cuanto a las materias de que conocen, éstas se han modificado tras la Ley Orgánica 19/2003, manteniéndose invariable el conocimiento relativo a las cuestiones de personal, pero ampliando su conocimiento a las pretensiones que versen sobre las sanciones administrativas, ya que, frente al sistema anterior, consistente en una lista tasada de supuestos desde el punto de vista de la materia y de la cuantía, ahora estos Juzgados conocen de las sanciones en cualquier materia, si bien con unos límites cuantitativos de la sanción (multa no superior a 60.000 euros y ceses de actividad o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses), correspondiendo el resto al Tribunal Superior de Justicia. En la práctica, esto supone descongestionar las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pues, por ejemplo, las numerosísimas sanciones en materia de prevención de riesgos laborales, dentro de los límites señalados, son conocidas ahora por los Juzgados unipersonales.

La misma consideración puede hacerse en relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial hasta 30.050 euros, que antes se ventilaban ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid por su competencia residual y cualquiera que fuera su cuantía, y ahora son conocidas por los Juzgados. Si bien es cierto que, cuando la responsabilidad patrimonial derivaba de un acto emanado de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid o de Corporaciones de Derecho Público, su conocimiento correspondía a los Juzgados por aplicación del artículo 8.3 y no al Tribunal Superior de Justicia.

En segundo lugar, los Juzgados conocen de los actos que emanan de la Administración periférica, institucional y corporativa de las Comunidades Autónomas, según el artículo 8.3 de la LJCA, así pues, *«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»*.

De este modo, los Juzgados son siempre competentes para conocer de los actos de la Administración periférica, institucional y corporativa de la Comunidad Autónoma, sin que exista ninguna limitación por materia o cuantía, a diferencia de lo que sucede en cuanto a la Administración del Estado, en que se exceptúan los actos de cuantía superior a 60.000 euros o dictados en ejercicio de competencias sobre dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales.

Finalmente hemos de referirnos a las autorizaciones judiciales, en concreto a las autorizaciones de entrada²⁶, a que alude el artículo 8.6 de la

²⁶ Sobre la competencia para conocer en relación con las autorizaciones de entrada, además del artículo 8 de la LJCA, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de la Junta de Presidentes de Sección de

LJCA, pues 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, y también les corresponde 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.

De este modo, la Administración de la Comunidad de Madrid para ejecutar un acto administrativo firme requerirá instar la correspondiente solicitud ante estos Juzgados si dicha ejecución supone la entrada en un domicilio, supuestos en que el juez ha de controlar varios aspectos, además de que el interesado es efectivamente el titular del domicilio para cuya entrada se solicita la autorización, la necesidad de dicha entrada para la ejecución del acto de la Administración, que éste se haya dictado por la autoridad competente, que el acto aparezca fundado en Derecho y que sea necesario para alcanzar el fin perseguido y, en fin, que no se produzcan más limitaciones que las estrictamente necesarias para la ejecución del acto (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992).

En definitiva, este último apartado recoge los supuestos de autorización de entrada en domicilio para la ejecución forzosa de actos de la Administración Pública y también de autorización o ratificación de medidas que la autoridad sanitaria considere necesarias para la salud e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental.

3.2. Competencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia

Al igual que sucede en el resto de Comunidades Autónomas, en la de Madrid existe un Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial dentro de su ámbito territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la CE²⁷, correspondiendo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 7 de abril de 1999, en el que se acordó:

«A) En los casos en que se haya incoado recurso contencioso-administrativo y esté pendiente de tramitación o ejecución en alguna Sección de esta Sala, será competente para acordar la medida de entrar en domicilio cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, la Sección que está conociendo del recurso, y ello conforme a la STC 199/1998.

B) En los casos en que no haya pendiente recurso sobre el objeto que versa la petición de entrada, será competente, conforme a la normativa citada y al número 5 del artículo 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que por turno corresponda».

²⁷ Recordemos que el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano de la Comunidad Autónoma, sino que es un órgano del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma, que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

cioso-Administrativo²⁸ las funciones propias de órgano fiscalizador por excelencia de la actuación de la Comunidad de Madrid.

A pesar de la reforma operada por Ley Orgánica 19/2003, que pretendía descargar las competencias de estos órganos jurisdiccionales, lo cierto es que siguen siendo un elemento esencial, asumiendo un gran volumen de asuntos, sobre todo por la configuración residual de competencias, que se regula en el artículo 10 de la LJCA. No vamos a hacer un examen exhaustivo de las mismas, sino simplemente destacar algunos aspectos.

Su competencia en única instancia se extiende a conocer de los recursos que se deduzcan en relación con los actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, configurándose como residual, al igual que sucede con el último apartado del artículo 10.1, que le encomienda el conocimiento de otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional.

También conocerá de las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial, es decir, Cámara de Cuentas.

Los convenios entre Administraciones Públicas, cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma, también estarán sujetos a su conocimiento. Sobre este supuesto específico, apunta García Gómez de Mercado²⁹ que se suscita la duda sobre si «la competencia», cuyo ámbito territorial sirve de elemento de conexión para atribuir la competencia, es la de las Administraciones Públicas que celebran el convenio, o si el precepto quiere hacer referencia a las competencias que se ejercen a través del convenio.

En cuanto a sus competencias en vía de recurso, abarcan el conocimiento de los recursos de apelación contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; los recursos de queja contra el auto que deniegue la inadmisión del recurso de apelación; los recursos de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; el recurso de casación para la unificación de doctrina sobre

²⁸ Señala G. Martín Tristán, «La organización judicial en la Comunidad de Madrid», en Álvarez Conde (dir.), *Derecho Público de la Comunidad de Madrid*, p. 1033, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid es la más numerosa de cuantas hay en España y se compone de cuarenta y siete Magistrados en servicio activo, distribuidos en nueve Secciones funcionales, a los que hay que sumar otros cinco que no prestan servicios en ella, sino que están en servicios especiales, con derecho a reserva de una plaza en este órgano, según lo previsto en el artículo 118 de la LOPJ.

²⁹ F. García Gómez de Mercado, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Aranzadi, p. 233.

la ley autonómica, previsto en el artículo 99 de la LJCA, y el recurso de casación en interés de la ley autonómica, previsto en el artículo 101³⁰.

De las competencias enumeradas las más interesantes son las relativas al recurso de casación para unificación de doctrina del artículo 99 de la LJCA —a través del cual se permite depurar y aunar los diferentes pronunciamientos de las Salas o de las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, garantizando la aplicación uniforme del Derecho emanado de la Comunidad Autónoma— y el recurso de casación en interés de Ley del artículo 101 de la LJCA —a través del cual se permite enjuiciar la correcta interpretación y aplicación de las normas autonómicas de las sentencias dictadas en única instancia por los jueces de lo contencioso-administrativo—.

También, como órgano superior común dentro de la organización judicial de la Comunidad Autónoma, le corresponde el conocimiento de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con sede en la Comunidad Autónoma.

³⁰ Artículo 10 de la LJCA:

«1. 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:

a) Los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

b) Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

d) Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa.

e) Las resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.

f) Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones Locales, en los términos de la legislación electoral.

g) Los convenios entre Administraciones Públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

h) La prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión.

i) 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.

j) Cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional.

2. Conocerán, en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de los correspondientes recursos de queja.

3. También les corresponde, con arreglo a lo establecido en esta Ley, el conocimiento de los recursos de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

4. Conocerán las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con sede en la Comunidad Autónoma.

5. Conocerán del recurso de casación para la unificación de doctrina previsto en el artículo 99.

6. Conocerán del recurso de casación en interés de la ley previsto en el artículo 101».

3.3. Competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123 de la CE), de manera que la Sala de lo Contencioso-Administrativo se configura como órgano superior en este orden.

De las actuaciones emanadas de la Comunidad de Madrid, únicamente podrán ser conocidas aquellas que lleguen en vía de recurso, y no conocerá en única instancia de ninguna de ellas. Así, de conformidad con el artículo 12 de la LJCA, conocerá de los recursos de casación de cualquier modalidad (ordinario, para unificación de doctrina y en interés de Ley), en los términos establecidos por esta Ley, y los correspondientes recursos de queja y los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

IV. UNA MIRADA A LA SITUACIÓN ACTUAL³¹

Indudablemente, las competencias que ostenta la Comunidad de Madrid suponen que esta Administración, para la consecución de sus fines propios, cada vez interviene más en la vida cotidiana de los ciudadanos, para llegar a esta conclusión basta examinar el contenido del Estatuto de Autonomía, o referirnos a los recientes trasposos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materias realmente relevantes como la educación o la sanidad. Esto se traduce en numerosas actuaciones administrativas que pueden generar disconformidad entre sus destinatarios, llegando incluso a la impugnación en vía judicial como garantía del ejercicio de las potestades públicas y del derecho de los ciudadanos a obtener una tutela judicial efectiva frente a la Administración. Desde un punto de vista práctico, esto se plasma en una creciente litigiosidad de la que incluso podemos aportar datos concretos.

Así, la evolución en cuanto a número de pleitos ante los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo en los que ha sido parte la Comunidad de Madrid alcanzan las siguientes cifras: en el año 1998, 1.839 procedimientos; en el año 1999, 3.268 procedimientos; 3.649 en el año 2000; 3.476 en el año 2001; 3.807 en el año 2002; y 3.755 en el año 2003. Estas cifras recogen la intervención en procesos tanto como demandante como demandada, si bien es cierto que su posición natural suele ser la de sujeto pasivo del proceso o demandado. Esta creciente progresión en los últimos años ha de hacernos reflexionar sobre el grado de satisfacción del ciudadano con la actuación de la Administración Pública, que, en todo caso, está al servicio de los intereses generales, si bien es cierto que en un altísimo porcentaje los Tribunales vienen a confirmar la actuación pública desarrollada y que la mayor litigiosidad se justifica en una accesibilidad cada vez mayor del ciudadano a los Tribunales de Justicia.

³¹ Información obtenida de la *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*.