

LAS CUESTIONES DE PERSONAL EN LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por

M.^a ANTONIA ARIAS MARTÍNEZ
Ayudante del Area de Derecho Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTENIDO DE LA EXPRESIÓN «MATERIA DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA».—III. LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LAS CUESTIONES DE PERSONAL: 1. *Los Juzgados de lo contencioso-administrativo*. 2. *Los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo*. 3. *Las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia*. 4. *La Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional*. 5. *La Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo*. 6. *La competencia territorial de los Juzgados y Tribunales y las cuestiones de personal*.—IV. ESPECIALIDADES RELATIVAS A LA MATERIA DE PERSONAL PREVISTAS A LO LARGO DEL ARTICULADO DE LA LEY: 1. *La postulación*. 2. *La celeridad*. *Especial referencia al procedimiento abreviado*. 3. *La sentencia: actos en masa*. 4. *Recursos contra sentencias*.—V. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El control por excelencia de la legalidad administrativa corresponde a los órganos del poder judicial. Como es sabido, en nuestra organización judicial vigente dicho control se encuentra genéricamente atribuido a los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo, que ejercen dichas potestades de control a través de un conjunto de cauces procedimentales que reciben la denominación de proceso contencioso-administrativo.

La norma que hasta hace tan sólo dos años regulaba dicho proceso era la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956. La unánimemente reconocida excelente calidad técnica de esta norma y su talante progresista, a pesar de la época en la que fue aprobada, han posibilitado con pequeñas reformas (1) su vigencia hasta nuestros días (2).

(1) Las reformas a las que hacemos referencia se han llevado a cabo a través de las siguientes normas: Ley 10/1973, de 17 de marzo, cuyo fin era descargar de asuntos al Tribunal Supremo; ii) Real Decreto-Ley 1/1977, de 4 de enero, por el que se crea la Audiencia Nacional; iii) Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que afecta, igual que las anteriores, al orden competencial, y iv) Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, que regula el recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

(2) Las excelencias de la Ley de 1956 han sido puestas de manifiesto por la totalidad de la doctrina. Pueden verse en este sentido las manifestaciones realizadas por E. GARCÍA

Sin embargo, es hoy también una opinión generalizada que, a pesar de la atinada e inteligente labor interpretativa realizada a la luz de la Constitución por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los propios tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, el sistema de justicia administrativa regulado por la Ley de 1956 se encontraba afectado de una grave crisis (3) por una serie de circunstancias puestas de manifiesto en la Exposición de Motivos de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en los siguientes términos:

«... durante los últimos lustros la sociedad y la Administración españolas han experimentado enormes transformaciones. [...] Al hilo de estas transformaciones han variado en buena medida y se han diversificado las formas jurídicas de la organización administrativa, los fines, el contenido y las formas de la actividad de la Administración, los derechos que las personas y los grupos sociales ostentan frente a ella y, en definitiva, el sistema de relaciones regido por el Derecho Administrativo. Todos estos cambios repercuten de una u otra forma sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. [...] el instrumental jurídico que [...] se otorga a la Jurisdicción para el cumplimiento de sus fines ha quedado relativamente desfasado. [...] De ahí que, pese al aumento de los efectivos de la Jurisdicción, pese al esfuerzo creativo de la jurisprudencia, pese al desarrollo de la justicia cautelar y a otros remedios parciales, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa esté atravesando un período crítico ante el que es preciso reaccionar mediante las oportunas reformas».

En definitiva, como sostienen GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, «todas estas circunstancias, unidas a la incidencia de esas nuevas Leyes y de la propia Constitución, cuyas exigencias sólo podían satisfacerse provisionalmente por la jurisprudencia, hacían completamente inexcusable un nuevo texto legal» (4), pero sin olvidar, como dice LEGUINA VILLA, que «la Ley de 1956 en una buena parte de sus preceptos sigue siendo válida, que

DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid: Civitas, 6.ª ed., 1999, págs. 554-556.

(3) En parecidos términos hacen referencia a las dolencias que aquejaban a la Ley de 1956 los autores que de algún modo se han ocupado del estudio de esta materia. Cabe citar, entre otros, a E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 559-560; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 (Introducción)*, «REDA», núm. 100, 1998, pág. 17; J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid: Lex Nova, 1999, págs. 25-26; J. TORNOS MAS, *La situación actual del proceso contencioso-administrativo*, núm. 122 de esta REVISTA, 1990, págs. 103 y ss.

(4) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 560. En efecto, la Ley de 1956 no se ajusta a la evolución del Ordenamiento. En este sentido sobresale el impacto producido por la Constitución de 1978, tal y como se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos (1) de la nueva Ley de la Jurisdicción.

el sistema instaurado por la misma es sustancialmente correcto y que de lo que se trata, por consiguiente, es de perfeccionarlo para situarlo a la altura del tiempo en que vivimos» (5). En consecuencia, el 13 de julio de 1998 se aprueba la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) (6).

Las novedades que introduce la Ley no son pocas; entre ellas, por citar sólo algunas de las más importantes, se encuentran: la posibilidad de control de la vía de hecho y de ciertos supuestos de inactividad material; la implantación de los juzgados unipersonales de lo contencioso; la posibilidad de agilizar al máximo la tramitación del procedimiento mediante la eliminación de ciertos trámites; el establecimiento de un proceso abreviado; la iniciación del recurso en determinados casos mediante demanda; la innovación del régimen de las medidas cautelares; la judicialización de la ejecución de las sentencias, etc.

Si bien no cabe duda de que esta norma ha supuesto una mejora de las técnicas de control de la Administración (7), es todavía demasiado pronto para saber si con ella desaparecerán los graves males que venía padeciendo nuestra justicia administrativa. Estamos ante una incógnita que sólo la aplicación práctica de la norma a lo largo del tiempo nos ayudará a resolver.

Uno de los ámbitos en los que se produce una mayor concentración de asuntos es en la materia de personal, que junto con los temas tributarios y las sanciones conforman el grueso de la actividad jurisdiccional (8). En efecto, en la actualidad la resolución de los conflictos jurídicos del personal al servicio de la Administración Pública se les atribuye, con escasas excepciones, a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pues bien, el trabajo que nos proponemos realizar tiene como fin analizar las especialidades que, una vez suprimido el denominado «procedimiento en materia de personal», ubicado en la Sección 1.^a del Capítulo IV (procedimientos especiales) del Título IV de la Ley de 1956 (arts. 113 a 117), todavía subsisten en esta materia a lo largo del articulado de la nueva Ley.

En la Exposición de Motivos de la vieja Ley de 1956 se señalaba que el procedimiento especial en la tramitación de los recursos sobre cuestiones de personal se establecía «para que estos recursos que presentan una problemática por lo general sencilla puedan tener una resolución tan rápida como la que han obtenido bajo el régimen actual de agravios» (9). No obstante, el proceso en materia de personal también se vio afectado por la de-

(5) J. LEGUINA VILLA, *La reforma de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa: planteamiento general*, «Poder Judicial», núm. 39, pág. 220.

(6) «BOE», núm. 167, de 14 de julio de 1998.

(7) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 18, y S. MUÑOZ MACHADO, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (Exposición de Motivos)*, «REDA», *op. cit.*, pág. 37.

(8) Véanse los datos que ofrece L. MARTÍN REBOLLO en el Estudio preliminar a la Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en *Leyes Administrativas*, Pamplona: Aranzadi, 1999, pág. 1082.

(9) Con anterioridad a 1956 los recursos sobre cuestiones de personal los conocía el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, en vía de agravios.

nunciada ausencia de agilidad, rapidez y eficacia que padece nuestro sistema de justicia administrativa, convirtiéndose dicho proceso en un instrumento de dudosa utilidad. Esto lleva a algún autor a plantear la necesidad de «modificar su estructura para responder con mayor celeridad a las prestaciones deducidas por los funcionarios públicos» (10).

Parecía, por lo tanto, que la aprobación de la nueva Ley de la Jurisdicción era el momento oportuno para modificar este proceso y dotarlo de eficacia real. Pues bien, el legislador de 1998 decide equiparar, al menos aparentemente, la tramitación contenciosa de las cuestiones de personal con el proceso ordinario. Sin embargo, esta equiparación es, como señala ROSADO PACHECO, «sólo un espejismo» (11), ya que veremos cómo a lo largo del articulado de la nueva Ley se observa que esta materia no deja de recibir un tratamiento específico que otorga a las cuestiones de personal una tramitación judicial peculiar frente al proceso ordinario previsto en la norma.

En consecuencia, en este trabajo pretendemos, como ya hemos señalado, abordar el estudio de las especialidades relativas a la materia de personal contenidas en la Ley de la Jurisdicción de 1998. Para ello haremos referencia tanto a aquellos aspectos de la materia que ya se contemplaban con idéntica o diferente regulación en la Ley de 1956, como a aquellos otros que suponen una auténtica novedad legislativa en la regulación específica de las cuestiones de personal. Por lo que se refiere a las novedades introducidas en la LJCA que afectan a todas las materias y, por lo tanto, a la de personal, sólo haremos alguna referencia de carácter incidental ya que un tratamiento en profundidad de todas las novedades legislativas previstas en la Ley de 1998 excedería con mucho del fin concreto perseguido en este estudio.

Asimismo, tampoco nos detendremos en el examen del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en el Capítulo I del Título V de la citada norma (12), a través del cual se pueden tramitar, como es sabido, los recursos que se interpongan contra actuaciones de la Administración relativas a los funcionarios que vulneran algún derecho fundamental o libertad pública de los reconocidos en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I de la Constitución. Consideramos que la importancia tanto cuantitativa como cualitativa que reviste esta materia exige un estudio puntual dedicado exclusivamente a su análisis.

(10) A. PALOMAR OLMEDA, «El Procedimiento especial en materia de personal», en *Libro Homenaje al Profesor J. GONZÁLEZ PÉREZ*, Madrid: Civitas, 1993, pág. 950.

(11) S. ROSADO PACHECO, *El proceso de personal en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Marcial Pons, 1997, pág. 133.

(12) Sobre la regulación de este procedimiento especial en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: M. CARRILLO, *La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales; la nueva regulación en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, «Cuadernos de Derecho Público», núm. 7, 1999, págs. 155-180; G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona en la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, «Cuadernos de Derecho Público», núm. 4, 1998, págs. 177-198.

II. CONTENIDO DE LA EXPRESIÓN «MATERIA DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA»

Antes de analizar las especiales características que reviste el proceso contencioso-administrativo en la tramitación de los asuntos relativos al personal al servicio de las Administraciones Públicas, consideramos conveniente precisar, en la medida de lo posible, el contenido de dicha expresión legal. Hay que tener en cuenta que las especialidades procesales objeto de estudio en este trabajo, previstas en la Ley de 1998, sólo serán aplicables cuando el legitimado para intervenir activamente en dicho proceso se encuentre incluido en el seno de la noción «personal al servicio de la Administración Pública». Es evidente que nos encontramos ante un concepto amplio con unos perfiles poco definidos donde aparecen englobados un conjunto de personas cuya característica común es trabajar por cuenta ajena mediante la correspondiente retribución. Este colectivo conforma lo que se ha dado en denominar «empleo público» (13).

Aunque la mayoría de los empleados públicos son funcionarios cuyas relaciones con la Administración se someten a un régimen especial de Derecho Administrativo, también se encuentran en este colectivo empleados vinculados a la Administración mediante un contrato de trabajo de forma que sus relaciones con la Administración se rigen por el Derecho Laboral. Por lo tanto, nos encontramos, sin entrar a analizar los problemas constitucionales (14) y prácticos (15) que ello pueda plantear, con que el personal al servicio de la Administración se encuentra sometido a un régimen jurídico doble, el laboral (16) y el administrativo.

(13) M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la Función Pública*, Madrid: Tecnos, 2.^a ed., 1997, pág. 20.

(14) La doctrina no es unánime a la hora de valorar la constitucionalidad de la existencia real y práctica de esta dualidad de regímenes jurídicos del personal al servicio de la Administración. Una exposición crítica de las posturas de los diferentes autores, tanto administrativistas como laboralistas, que se han ocupado del análisis de esta cuestión puede verse en J. M. LÓPEZ GÓMEZ, *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Madrid: Civitas/Consejo Andaluz de Relaciones Laborales/Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales/Junta de Andalucía, 1995, págs. 47 y ss. Este autor tras el exhaustivo y sistemático estudio realizado llega a la conclusión de que la Constitución en relación con este tema es política y técnicamente neutral (pág. 84). Su posición parece ser avalada por la jurisprudencia constitucional, que en la conocida sentencia 99/1987, de 11 de junio, si bien afirma que la Constitución ha optado «por un régimen estatutario, con carácter general para los servidores públicos», no considera en cambio que la contratación de empleados públicos conforme al Derecho del trabajo deba reputarse contraria a la Constitución. Sobre dicha sentencia puede consultarse el trabajo realizado por F. SAINZ MORENO, *El Estatuto de la Función Pública después de la Sentencia del TC 99/1987 y de la Ley 23/1988*, núm. 117 de esta REVISTA, 1988, págs. 321 y ss.

(15) Véanse M. SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pág. 54; F. BERMEJO CABRERO, *Las relaciones de puesto de trabajo y la laboralización de la función pública*, «REDA», núm. 62, págs. 229 y ss.; I. MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, *Régimen Jurídico de la Función Pública y Derecho al Cargo*, Madrid: Civitas/Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho/Universidad Complutense de Madrid, 1995, pág. 208.

(16) El Tribunal Supremo ha venido puntualizando en su jurisprudencia que «cuando se habla de contratado laboral no se hace referencia de manera abstracta a la condi-

El grueso (17) de este último lo conforman los funcionarios públicos. Dentro de esta categoría y de acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero), se distingue entre funcionarios de carrera y funcionarios de empleo, que a su vez pueden ser eventuales o interinos. En la medida en que todos ellos son funcionarios públicos encajan a su vez en la noción más amplia de «personal al servicio de la Administración Pública», por lo que las cuestiones litigiosas que les afectan son resueltas, principalmente, por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, que deberán, asimismo, aplicar el proceso regulado en la LJCA con todas las peculiaridades o especialidades previstas para esta materia.

Por lo que se refiere al personal contratado en régimen laboral, las cuestiones o litigios que se susciten en la fase de selección de dicho personal se someten, asimismo, en virtud de la teoría de los actos separables, al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si hasta ahora hemos tratado de dotar de contenido la expresión «personal al servicio de la Administración Pública» en función del vínculo jurídico que une a dicho personal con la Administración Pública, consideramos conveniente precisar dicho concepto desde un punto de vista orgánico-subjetivo, esto es, qué se entiende por Administración Pública a efectos del control por la justicia administrativa de los asuntos litigiosos que afectan al personal que se encuentra a su servicio.

La respuesta nos la da la propia Ley de la Jurisdicción, en cuyo articulado se reflejan las consecuencias que para la organización territorial del Estado ha tenido la aprobación del Texto Constitucional y de los Estatutos de Autonomía. De este modo, se establece en su artículo 1.2 que por Administración Pública se entiende la Administración General del Estado (18), la Administración de las Comunidades Autónomas (19), las entidades que

ción genérica de cualquier persona sujeta a una relación de servicios de tal naturaleza, sino que se está haciendo mención de una de las formas de dotación de personal a la Administración para el desarrollo de los servicios integrados en su organización que [...] se contemplaba en el artículo 7 de la Ley de 1964 y que se recoge en los actuales artículos 15 y 19 de la Ley 30/1984, que exigen la identificación de los puestos a desempeñar por personal laboral y la sujeción de su selección a determinadas reglas» (STS de 10 de marzo de 1998, Ar. 1802).

(17) Dentro del personal administrativo se engloba, además del funcionariado en sentido estricto, el personal estatutario y los contratados administrativos.

(18) A efectos del control por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de las cuestiones relativas al personal al servicio de la Administración del Estado cabe distinguir el personal al servicio de la Administración civil (funcionarios de carrera o de empleo y personal contratado en régimen laboral), personal civil y militar de la Administración militar, personal funcionario y el sometido a vínculo estatutario (en materia de acceso, incompatibilidades y sanciones) de la Administración de la Seguridad Social, miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad y funcionarios de la Administración civil en régimen especial, dentro del cual cabe enmarcar al personal docente tanto universitario como no universitario, investigador, servicios postales y de telecomunicaciones, etc.

(19) Forman parte del personal al servicio de las Comunidades Autónomas, además de los funcionarios y personal laboral reclutado por la propia Comunidad, los funcionarios transferidos del Estado.

integran la Administración Local (20) y las entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales (21).

Además, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa van a conocer de los actos y disposiciones en materia de personal sujetos al Derecho Público (22) 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 —art. 1.3.a)—. Todos ellos son órganos públicos pero, como es sabido, no encajan en el concepto de Administración Pública y, en consecuencia, no son Administración Pública. La LJCA señala en su Exposición de Motivos que con esta previsión se «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». En definitiva, el control por la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos y disposiciones en materia de personal de los citados órganos constitucionales tiene su fundamento no tanto en la asimilación de estos órganos públicos a la Administración, sino más bien en la «inclusión en nuestra Constitución de 1978 del Derecho fundamental que alcanza “a todas las personas”, con independencia de sus centros de encuadramiento, de un derecho fundamental a la tutela “judicial” efectiva» (23). Por ello se sujeta al enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa los actos y disposiciones de los órganos públicos que por su contenido y efectos tienen una naturaleza materialmente administrativa, como ocurre con las cuestiones de personal.

Asimismo, también les corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de las cuestiones del personal al servicio del Consejo General del Poder Judicial y de la Administración de Justicia (24) y de los funcionarios de la carrera judicial (jueces y magistrados).

Ya para cerrar este apartado, cabe decir que desde una perspectiva objetiva la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera cuestiones de personal «todas las relacionadas con el nacimiento, contenido, modificación

(20) La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local los clasifica en funcionarios de carrera, personal eventual y contratados en régimen laboral. Dentro de los funcionarios de carrera existen los denominados funcionarios con habilitación de carácter nacional (secretarios, interventores y depositarios).

(21) El personal al servicio de las entidades públicas empresariales es personal laboral y el de los organismos autónomos es mayoritariamente funcionarios.

(22) Debe tratarse de actos sujetos al Derecho Público para que puedan ser controlados por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que los órganos que arriba se citan también pueden contratar en régimen laboral y, como es sabido, las cuestiones litigiosas que afectan a dicho personal las resuelven los órganos de la jurisdicción social, con la excepción, ya consabida, de los actos administrativos dirigidos a la selección de dicho personal.

(23) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 580.

(24) Se incluyen los miembros del Ministerio Fiscal, los secretarios judiciales, los médicos forenses y los oficiales, auxiliares y agentes judiciales, etc.

y extinción de la relación de servicio» (ATS de 17 de octubre de 1995, Ar. 7561).

III. LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LAS CUESTIONES DE PERSONAL

Uno de los principales problemas que aqueja a la jurisdicción contencioso-administrativa es, como hemos visto, la saturación de recursos pendientes de resolución. No cabe duda de que la respuesta «más a mano» a estas «situaciones de colapso de los Tribunales» se encuentra, como sostenía TORNOS MAS hace ya una década, en «las reformas organizativas» (25). Esto es, «incrementar el número de juzgados y tribunales y redistribuir las competencias para descargar a los niveles superiores» (26).

Desde este punto de vista, el legislador de 1998 ha considerado como «prioritaria» la reforma de los aspectos organizativos de la jurisdicción y, en consecuencia, ha procedido a la regulación de las competencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo, cuya creación estaba ya prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial (27) (en adelante, LOPJ). Esta es, desde el punto de vista organizativo, la novedad más importante y, sin la menor duda, polémica (28) de la nueva Ley de la Jurisdicción. Con su pues-

(25) J. TORNOS MAS, *op. cit.*, pág. 109. Véase el rápido repaso que nos ofrece R. BOCA-NEGRA SIERRA —*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (art. 8)*, «REDA», *op. cit.*, págs. 147 a 149— de la evolución de la estructura orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa desde la Ley de 1956 hasta la actualidad.

(26) J. TORNOS MAS, *op. cit.*, pág. 109.

(27) La LJCA con esta regulación confirma las previsiones de la LOPJ de 1 de julio de 1985 y de la Ley de Planta y Demarcación Judicial de 28 de diciembre de 1988. No obstante, ha optado por sustituir la atribución de competencias a los Juzgados mediante una cláusula general de tipo residual, que era lo establecido inicialmente por el artículo 91 de la LOPJ, por un sistema de lista cerrada. El legislador manifiesta en la Exposición de Motivos de la LJCA que para la configuración de dicha lista «se ha tenido en cuenta la conveniencia de atribuir a estos órganos unipersonales un conjunto de competencias relativamente uniformes y de menor trascendencia económica y social, pero que cubren un elevado porcentaje de los recursos que cotidianamente se interponen ante los órganos de la jurisdicción»; ahora bien, «nada impide, antes al contrario, que tras un primer período de rodaje la lista de competencias se revise». Con todo ello se persigue, principalmente, des- congestionar las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para lograr un mejor funcionamiento de los mismos.

(28) La creación de los Juzgados de lo contencioso ha suscitado posiciones encontradas en la doctrina administrativista. Frente a aquellos autores que consideran acertada su creación y puesta en funcionamiento, se encuentran aquellos otros que ven en estos órganos unipersonales más riesgos que ventajas. Sus defensores argumentan que los Juzgados provinciales suponen «una comedia apuesta por la descentralización, la agilización de la justicia y su acercamiento a los ciudadanos» —F. DELGADO PIQUERAS, «Los órganos de la jurisdicción y sus competencias», en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dirs. J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pág. 83; en parecidos términos se pronuncia S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Madrid: Tecnos, 1999, pág. 167—. También se alude al hecho de que en la generalidad de los asuntos atribuidos al conocimiento de estos órganos cabe la doble instancia, lo que posibilita «en la mayoría de los casos su ulterior decisión de los Tribunales Superiores de Justicia» —L. COSCULLUELA MONTAÑER, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (art. 10)*,

ta en funcionamiento la planta judicial queda configurada por cinco tipos de órganos: Juzgados de lo contencioso-administrativo, Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo, Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. La distribución de competencias entre los mismos se lleva a cabo en los artículos 8 a 13 de una forma bastante compleja (29), quizá como consecuencia de los distintos criterios (el origen del acto, la materia y la cuantía) que se han utilizado para dicho fin. De entre todos cabe resaltar la importancia que el legislador otorga al criterio material que prevalece, conforme al artículo 13, en la atribución de competencias sobre la afectuada por razón del órgano administrativo autor del acto (30).

En este sentido, la lectura de los preceptos 8 a 13 de la Ley pone de manifiesto que la referencia «cuestiones de personal» se ha utilizado como criterio material básico para la delimitación funcional de los diversos órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, tanto la nueva estructura orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa como la redistribución competencial de los asuntos derivada de la misma son un dato revelador de que la supresión en la nueva Ley de la Jurisdicción del procedimiento especial en materia de personal ha sido únicamente formal. Todo ello pone de relieve la importancia que alcanza para nuestro estudio el análisis de la distribución competencial entre los diversos órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en lo relativo a la materia de personal.

«REDA», *op. cit.*, pág. 164—. Los menos optimistas se muestran recelosos ante la entrada en funcionamiento de la figura del juez unipersonal. Por un lado, porque la creación de estos órganos supone una novedad que no sólo rompe con una tradición asentada en nuestro país, sino que además carece de precedente en el Derecho comparado, ya que hasta ahora el enjuiciamiento de las actuaciones de todos los poderes públicos era realizado por tribunales colegiados (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 560, y, en el mismo sentido, R. BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, pág. 150). Por otro lado, el segundo gran problema que ven estos autores es el de la ausencia de previsión legal que establezca un sistema de especialización en Derecho Administrativo para estos jueces (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, págs. 19 y 20; R. BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, pág. 150). Las soluciones alternativas que defiende este segundo grupo de autores pasa por sustituir los jueces unipersonales por órganos especializados o magistrados delegados para la resolución de aquellos asuntos repetitivos o que constituyen una proporción alta del total de los que conoce una Sala —por ejemplo, las materias de personal— (R. BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, pág. 151; J. TORNOS MAS, *op. cit.*, págs. 109-110). No obstante, la decisión ya está tomada y sólo el tiempo dirá si el legislador ha escogido o no la solución más adecuada para acabar con el grave problema de retraso y, en consecuencia, de ineffectividad que venía padeciendo hasta la actualidad la justicia administrativa.

(29) En este sentido, F. DELGADO PIQUERAS (*op. cit.*, pág. 84) sostiene que «la distribución de competencias, en general, deja mucho que desear en cuanto a claridad, homogeneidad y criterio técnico-jurídico, interfiriendo otras consideraciones que el legislador no confiesa».

(30) Puede resultar muy clarificador el cuadro de distribución de competencias por razón de la materia realizado por S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *op. cit.*, págs. 178 a 181.

1. *Los Juzgados de lo contencioso-administrativo*

Estos órganos judiciales, a cuyo servicio está un miembro de la carrera judicial con categoría de magistrado, se encuentran establecidos en cada provincia, abarcando su jurisdicción a parte o a todo el ámbito de la misma (31). Las cuestiones de personal son, como hemos señalado, uno de los criterios materiales que, en conjunción con el criterio de la procedencia de las disposiciones o actuaciones impugnadas, utiliza el legislador para establecer el diseño competencial de estos órganos.

De este modo, a los Juzgados de lo contencioso les corresponde, en primer lugar, conocer en única o primera instancia —dependiendo si cabe o no apelación— de los recursos que se deduzcan frente a actos de las entidades locales cuando tengan por objeto cuestiones de personal, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera —art. 8.1.a)—.

En este primer apartado, lo que más ha llamado la atención son dos cuestiones concretas que consideramos conveniente resaltar y matizar. En primer lugar, la alusión que se hace en la norma a los recursos que se deduzcan frente a los «actos» implica que quedan fuera del conocimiento de estos órganos unipersonales los recursos directos contra disposiciones dictadas en materia de personal por las entidades locales. En consecuencia, sólo les corresponde el enjuiciamiento de las normas reglamentarias a través de la técnica del recurso indirecto, mientras que los recursos directos contra las disposiciones generales serán resueltos por los Tribunales Superiores de Justicia.

Por otro lado, cabe preguntarse qué ocurre con los recursos que se interpongan contra la inactividad y la vía de hecho de los entes locales en materia de personal, ya que no hay que olvidar que en ninguno de los artículos relativos a la distribución competencial entre los órganos de la jurisdicción (arts. 8 a 12) se hace referencia a la «actuación» de las Administraciones Públicas, sino que se vuelve a la terminología (los recursos que se deduzcan frente a los actos y disposiciones) «evocadora de la superada concepción revisora del proceso contencioso-administrativo» (32). Pues bien, está claro que nos encontramos ante una imprecisión técnica del legislador, que él mismo trata de salvar en el artículo 13.b) al establecer que «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» (33).

(31) En la actualidad existen 158 Juzgados de lo contencioso-administrativo, cuya distribución por Comunidades Autónomas y por provincias puede verse en L. MARTÍN REBOLLO (*op. cit.*, págs. 1112-1113).

(32) L. MÍGUEZ MACHO, «Artículo 8», en *Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Comentarios a la Ley 29/98, de 13 de julio)*, coord. J. L. DE LA TORRE NIETO, Revista Jurídica Galega, 1999, pág. 72.

(33) Como apunta L. MÍGUEZ MACHO (*op. cit.*, pág. 93), no habría sido necesaria una advertencia semejante si se hubiera mantenido a lo largo del capítulo la correcta redacción del artículo 1 de la Ley.

El segundo aspecto que nos gustaría concretar es la excepción que este primer apartado introduce y que afecta a las cuestiones de personal que se refieren al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera. Estamos ante una expresión que se repite en casi todos los preceptos relativos al reparto competencial entre los distintos órganos de la jurisdicción —arts. 8.2.a), 9.a) y 11.a)—, que se encuentra, asimismo, en el art. 86.2.a) al detallar las materias susceptibles de casación. Lo primero que se observa es que la nueva Ley en este último precepto, a diferencia del que podríamos denominar su equivalente en la Ley de 1956 —esto es, art. 93.2.a)—, ya no se refiere a la extinción de la relación de servicio, sino a las cuestiones que afectan al nacimiento y a la extinción, criterio que recogía el derogado artículo 94.1 de la Ley de 1956 en su redacción originaria cuando al regular la separación de los empleados públicos inamovibles comprendía, de acuerdo con la interpretación jurisprudencial, los supuestos de nacimiento y extinción de la relación (34).

Por otra parte, la excepción no afecta a los funcionarios de empleo, interinos o eventuales, sólo a los de carrera, por lo que las actuaciones, en este caso de la Administración Local, que afecten al ingreso o salida de aquéllos sí corresponderá enjuiciarlas a los Juzgados de lo contencioso.

Conocerán, asimismo, en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las Comunidades Autónomas, salvo que procedan del respectivo Consejo de Gobierno, cuando tengan por objeto cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera —art. 8.2.a)—. Los comentarios realizados previamente en torno al artículo 8.1.a) son plenamente trasladables.

De acuerdo con el apartado 3 del artículo 8 también les corresponde conocer a los Juzgados de lo contencioso en única o primera instancia, de los recursos que se deduzcan contra disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado, y contra los actos (no se incluyen, por lo tanto, las disposiciones generales) de los organismos, entes, entidades o corporaciones de Derecho Público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, salvo, en ambos casos, que su cuantía exceda de 10 millones de pesetas. También son competentes para conocer, en única o primera instancia, los recursos que se deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica de las Comunidades Autónomas (35).

(34) Puede verse, entre otras, la Sentencia de 20 de enero de 1992 (Ar. 2467), que afirma que «desde el exclusivo punto de vista procesal de la apelabilidad deben equipararse a los casos de separación de empleados públicos inamovibles aquellos en los que se litigue sobre el nacimiento o extinción de un vínculo funcional de carrera».

(35) Hay un aspecto de este apartado 3.º de la norma que, como ha apuntado L. MÍGUEZ MACHO (*op. cit.*, pág. 75), podría reputarse inconstitucional al contradecir diversos preceptos de la LOPJ. Así, mientras que la nueva Ley de la Jurisdicción atribuye competencias a los Juzgados de lo contencioso para controlar las «disposiciones» de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, la LOPJ dispone que «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 [...] las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales» —art.

Finaliza este apartado 3.º del artículo 8 disponiendo que también corresponde a estos Juzgados conocer de los recursos que se interpongan «contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen íntegramente los dictados por aquéllos en vía de recurso, fiscalización o tutela». Esta redacción del precepto es, a nuestro juicio, un poco confusa, por lo que conviene precisarla en función de la Administración actuante (36):

i) Si el órgano superior es un consejero autonómico que confirma o rectifica el acto de un órgano autonómico inferior, sea periférico o no, en las materias del artículo 8.2, por lo tanto en las cuestiones de personal, la competencia será del Juzgado.

ii) Si se trata de actos dictados por la Administración Periférica del Estado, los Juzgados únicamente mantendrán su competencia si los órganos superiores de la Administración General del Estado los confirman en vía de recurso.

iii) En el caso de la Administración instrumental dependiente de los entes locales y de las Comunidades Autónomas, los Juzgados serán los competentes para conocer de los recursos contra los actos de los órganos superiores cuando por vía de recurso confirmen los actos de esos organismos instrumentales que de ellos dependen y cuando los rectifiquen, tratándose, en este último caso, de las materias del artículo 8.1 y 2.

iv) En cuanto a las resoluciones de carácter confirmatorio dictadas en vía de recurso por la Administración tutelante de las Corporaciones de Derecho Público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional o por los órganos superiores dentro de la misma Administración Corporativa serán recurribles ante los Juzgados.

La lectura del artículo 8 de la LJCA nos muestra que el afán por descargar de trabajo a los Tribunales Superiores de Justicia ha supuesto la atribución a los Juzgados de lo contencioso de aquellos asuntos que se plantean más frecuentemente, incluso de forma abrumadora (37), ante la jurisdicción contencioso-administrativa, entre los cuales destacan, junto con los tributarios y las sanciones, las cuestiones de personal.

En definitiva, les corresponde conocer de una parte de los actos en materia de personal dictados por las Corporaciones locales, de una parte de los producidos por las Administraciones autonómicas (con la excepción orgánica, en todo caso, del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, el enjuiciamiento de cuyos actos se reserva siempre, por razón del rango, al Tribunal Superior de Justicia correspondiente), los actos en materia de personal de todos los organismos autónomos dependientes de am-

74.1.b) —, mientras que atribuye a los Juzgados de lo contencioso el conocimiento, en primera o única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra «actos» que expresamente le atribuya la Ley.

(36) En este punto seguimos a J. L. REQUERO IBÁÑEZ, *La competencia en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Juzgados. Competencia por razón de la materia y territorial*, «Actualidad Administrativa», núm. 14, 1999, págs. 393 y ss.

(37) S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *op. cit.*, pág. 177.

bas Administraciones (local y autonómica) y una porción de los actos en materia de personal dictados por la Administración periférica del Estado y por sus organismos públicos cuya competencia no se extiende a todo el territorio nacional.

2. *Los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo*

Desde el punto de vista organizativo, la otra novedad de la Ley de 1998 es la regulación de las competencias de los Juzgados Centrales de lo contencioso, cuya jurisdicción se extiende a todo el territorio español. Han sido creados, según la Exposición de Motivos de la Ley, con el fin «de contribuir a paliar la sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales actualmente muy saturados». Concretamente se trataba de descargar a la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, la cual conocerá en apelación de los asuntos encomendados en primera instancia a estos Juzgados (38).

Ha sido ésta una solución polémica tanto desde el punto de vista político (39) como doctrinal. La mayoría de los autores entienden que la creación de los Juzgados Centrales responde a la injustificada necesaria existencia de correlación entre el órgano que dicta el acto recurrido y el Tribunal competente para conocer del recurso (40). Esta filosofía, que ha inspirado hasta ahora las sucesivas reformas de la planta de la jurisdicción contenciosa, ha impedido que los órganos jurisdiccionales territoriales conozcan de los recursos contra los actos dictados por órganos administrativos centrales, sobre todo los dictados por Ministros y Secretarios de Estado (41).

Así, corresponde conocer a estos Juzgados en única o primera instancia de las impugnaciones que se deduzcan contra actos dictados por Minis-

(38) R. BOCANEGRA SIERRA (*op. cit.*, pág. 158) hace hincapié en el paradójico resultado de esta regulación; los asuntos incluidos en el artículo 9, que se supone que son los de menor complejidad e importancia, van a ser examinados en doble instancia, mientras que en aquellos otros de los que conoce en única instancia la Audiencia Nacional no cabe otra posibilidad de recurso que el extraordinario de casación.

(39) El desarrollo de la tramitación parlamentaria de este precepto puede verse en L. MÍGUEZ MACHO, *op. cit.*, págs. 77-78.

(40) En este sentido, F. DELGADO PIQUERAS (*op. cit.*, pág. 92) sostiene que «lo único que realmente trasluce el sistema establecido es una especie de prurito protocolario injustificable: equiparar el nivel jerárquico de ciertas autoridades con el del Tribunal». Véanse las críticas a este sistema expuestas por J. GARBERÍ LLOBREGAT, «La competencia judicial en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *La nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estudios y aplicación práctica de la Ley 29/1998*, Dir. J. GARBERÍ LLOBREGAT, Colex, 1999, págs. 35 y ss.

(41) Todo ello lleva a R. BOCANEGRA SIERRA (*op. cit.*, pág. 158) a afirmar que «la distribución de competencias acaba obedeciendo más a una especie de *intuitu personae* (el órgano que haya dictado el acto impugnado) que a consideraciones materiales (es decir, a la entidad de los distintos asuntos, que no siempre está relacionada con la Administración de la que procedan) o funcionales (que llevarían a atribuir a un tipo de Tribunales la competencia en primera instancia, a otros para la apelación y al Tribunal Supremo para la casación)».

tros y Secretarios de Estado en materia de personal, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera o a las materias recogidas en el artículo 11.1.a) sobre personal militar («actos de cualesquiera órganos centrales del Ministerio de Defensa referidos a ascensos, orden y antigüedad en el escalafonamiento y destinos»).

Se observa cómo se utiliza, al igual que en la esfera local y autonómica, el criterio del nacimiento y extinción como delimitador de competencias. Por otra parte, cuando se trata de actos referidos a ascensos, orden y antigüedad en el escalafonamiento y destinos del personal militar dictados por cualesquiera órganos centrales del Ministerio de Defensa se atribuye su conocimiento a la Audiencia Nacional. Por lo tanto, la competencia para la resolución de los recursos contra estos actos concretos supone una excepción (Audiencia Nacional) a la regla general (Juzgados Centrales).

Asimismo, los Juzgados Centrales conocerán de las pretensiones que se susciten en relación con las disposiciones generales y contra los actos de «los organismos públicos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional» —art. 9.c)—.

En definitiva, estos órganos judiciales conocen, únicamente, de los recursos en que sea parte la Administración General del Estado o sus organismos públicos. Se trata de asuntos en los que el legislador consideró necesaria la intervención de un órgano no colegiado con jurisdicción nacional. Mientras que, como veremos, la competencia para conocer de los recursos contra actos y resoluciones dictados en materia de personal por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado les corresponde a las Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia —art. 10.1.i)—.

3. *Las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia*

La LOPJ establecía la cláusula general de competencia residual en favor de los Juzgados de lo contencioso (art. 91). No obstante, pronto se generalizó la idea de que éste no era el mejor criterio para fijar la competencia de los Juzgados ya que el resultado podría ser un verdadero exceso y una sobrecarga para estos nuevos órganos jurisdiccionales. Por ello, previa modificación por Ley 6/1998, de 13 de abril, de la LOPJ (art. 74), se atribuye en única instancia la competencia residual que *de facto* ya tenían (42) a las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. De modo que la configuración competencial final de estas Salas

(42) Este carácter residual de las Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia lo puso de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Véase, entre otras, la STS de 24 de julio de 1992 (Ar. 5989).

diseñada en el artículo 10 de la LJCA resulta ser la siguiente: i) competencia residual —art. 10.1.j)—; ii) competencias de atribución —art. 10.1, letras a) a i)—; iii) las apelaciones en segunda instancia promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo contencioso y de los correspondientes recursos de queja (art. 10.2); iv) recurso de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo contencioso (art. 10.3); v) cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo contencioso con sede en la Comunidad Autónoma (art. 10.4), y vi) recurso de casación para la unificación de la doctrina y en interés de la ley (art. 10.5 y 6). En definitiva, los Tribunales Superiores de Justicia tienen competencias para conocer en única instancia, en apelación e incluso en casación.

Centrándonos ya en el tema que nos ocupa, a estas Salas les corresponde conocer en materia de personal de los recursos que se deduzcan en relación con:

— 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. Esto es, las cuestiones de personal de las Entidades Locales y de las CC.AA. que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera y actos en materia de personal de los Consejos de Gobierno autonómicos.

— Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

— 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. Se sigue en este punto el mismo criterio en virtud del cual se atribuye al Tribunal Supremo la resolución de los recursos contra actos y disposiciones en materia de personal adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.

— Los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado. Este apartado es considerado por algún autor totalmente «superfluo» (43) ya que la competencia para conocer de las pretensiones relativas a las disposiciones generales y la actuación de los órganos centrales de la Administración General del Estado con rango inferior al de Secretario de Estado no se le atribuye genéricamente a ningún juez o tribunal, por lo que es obvio que les iba a corresponder a los órganos con competencia residual.

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

(43) L. MÍGUEZ MACHO, *op. cit.*, pág. 84.

4. *La Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional*

La competencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional estaba prevista en el artículo 66 de la LOPJ. Este artículo ha sido reformado por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de abril, con el fin de lograr su coherencia con las previsiones contenidas en la nueva Ley de la Jurisdicción.

En materia de personal, le corresponde a esta Sala conocer en única instancia:

i) De los recursos que se deduzcan en relación con las disposiciones generales y los actos de los Ministros y de los Secretarios de Estado cuando se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. El problema que la redacción de este precepto plantea es saber a quién le corresponde conocer de los recursos contra las disposiciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de personal y que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios de carrera. Queda excluida en este ámbito la competencia de los Juzgados Centrales ya que éstos, según hemos visto, sólo son competentes para conocer de los recursos contra actos de Ministros y Secretarios de Estado, no, por lo tanto, de los interpuestos contra las disposiciones que los mismos puedan dictar.

Asimismo, consideramos que se debe descartar la aplicación en este supuesto de la regla contenida en el artículo 10.1.j), en virtud de la cual dicha competencia correspondería a los Tribunales Superiores de Justicia. En aplicación del criterio de la correlación entre la jerarquía del órgano administrativo que dicta la disposición o acto a impugnar y el órgano jurisdiccional competente para conocer de dicha impugnación, las Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia tienen competencia expresa para conocer de los recursos contra disposiciones generales dictadas por la Administración autonómica y local; en cambio, no se les atribuye expresamente ninguna competencia en materia de disposiciones generales de la Administración General del Estado.

Por todo ello, parece más acertado afirmar que nos encontramos ante una redacción desafortunada de este apartado de la Ley y que corresponde también a la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional conocer de los recursos contra disposiciones generales en materia de personal emanadas de los Ministros y Secretarios de Estado. Además, ésta es la única interpretación acorde con lo dispuesto en el artículo 66 de la LOPJ.

ii) De los recursos contra los actos de cualesquiera órganos centrales del Ministerio de Defensa referidos a ascensos, orden y antigüedad en el escalafonamiento y destinos. Esta regla afecta sólo al personal militar integrado en el Ministerio de Defensa. La cuestión que suscita este apartado del artículo 11 es el porqué se eligen estas materias (ascensos, orden y antigüedad) y no otras. La razón parece estar en la relevancia que adquiere el

principio de jerarquía en la institución militar, que es «lo que motiva la elevación de estos supuestos a la Audiencia Nacional y no a un órgano unipersonal como son los Juzgados centrales» (44). Fuera de esas materias concretas (ascenso, orden y antigüedad en el escalafón y destinos) la competencia les corresponderá, si es un acto dictado por un Ministro o Secretario de Estado, a los Juzgados Centrales; si es una resolución dictada por órganos centrales situados por debajo de Secretario de Estado y cuando se trate de actos que procedan de órganos periféricos, a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia —art. 10.1. i) y j), respectivamente—.

iii) De los recursos contra los actos de los Ministros y Secretarios de Estado cuando rectifiquen en vía de recurso o en procedimiento de fiscalización o de tutela los dictados por órganos o entes distintos con competencia en todo el territorio nacional —art. 11.1.b)—. Por el contrario, si se trata de actos de estos órganos con carácter confirmatorio, se entiende que el competente, en caso de impugnación, será el órgano que hubiese enjuiciado el acto administrativo originario.

En segunda instancia, la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional conocerá en materia de personal de las apelaciones contra autos y sentencias dictados por los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo y de los correspondientes recursos de queja. Asimismo, conocerá de los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo.

Finalmente, y en virtud de la disposición adicional cuarta de la Ley, se le atribuye a la Audiencia Nacional competencia para conocer en única instancia de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación sujeta al Derecho Administrativo, incluidas, en su caso, las disposiciones generales de ciertos órganos o entes que ejercen sus funciones sobre todo el territorio nacional. Se trata, en definitiva, de las actuaciones del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, del Tribunal de Defensa de la Competencia, de la Junta Arbitral de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, de la Agencia de Protección de Datos, de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, del Consejo Económico y Social, del Instituto Cervantes, del Consejo de Seguridad Nuclear, del Consejo de Universidades y de la Comisión Nacional de Energía. Corresponde, por lo tanto, a la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos contra la actuación general y, por tanto, en materia de personal de los citados entes.

5. *La Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo*

La Sala 3.^a del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los procesos deducidos contra:

(44) L. COSCULLUELA MONTANER, *op. cit.*, pág. 170.

- i) Los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno —12.1.a)—.
- ii) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial —12.1.b)—.
- iii) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo —12.1.c)—. Como es sabido, quedan excluidos del conocimiento de este orden jurisdiccional los actos realizados por dichos órganos en régimen de Derecho Privado, sometiéndose a su control únicamente los de naturaleza jurídico-pública.

Se observa que el legislador no utiliza, salvo en este último caso, el criterio material para realizar la atribución competencial. No obstante, aun tratándose de un criterio orgánico o subjetivo, es obvio que corresponde al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de las actuaciones de dichos órganos en materia de personal.

Para cerrar este apartado cabe apuntar, a modo de resumen final, cómo las reglas de atribución competencial previstas en los artículos 8 a 13 han utilizado en lo referente a las cuestiones de personal tanto un criterio orgánico en función del órgano (local, autonómico o estatal) del que proceda la actuación a enjuiciar y, a su vez, un criterio, podríamos decir, netamente material que distingue entre las actuaciones en materia de personal que afectan al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera de todas las demás, cualquiera que sea el tipo de funcionario público afectado.

Si se trata de un recurso frente a un acto que tiene por objeto cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios de carrera le corresponderá conocer del mismo bien a un Juzgado de lo contencioso o a un Juzgado Central de lo contencioso, dependiendo del órgano que dicte dicho acto. Todas las disposiciones generales en materia de personal emanadas por la Administración local o autonómica les corresponden a las Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia. Mientras que los recursos contra actos o disposiciones generales que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera serán resueltos bien por el Tribunal Superior de Justicia o bien por la Audiencia Nacional, en función del órgano del que dicha actuación proceda.

Por otra parte, en cuanto al criterio orgánico, se observa que la competencia para conocer de los recursos que se produzcan en materia de personal autonómico y local está repartida entre dos órganos: los Tribunales Superiores de Justicia y los Juzgados de lo contencioso-administrativo. Por el contrario, en el caso del personal de la Administración del Estado intervendrán, según los casos: el Tribunal Supremo (actos y disposiciones en materia de personal del Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno); la Audiencia Nacional (actos dictados por un Ministro o Secretario de Estado que supongan el nacimiento o extinción de la relación de

servicio de un funcionario público de carrera); un Juzgado Central de lo contencioso-administrativo (otros actos dictados por los Ministros o Secretarios de Estado en materia de personal); la Sala de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (el acto que se impugna lo dicta un órgano de la Administración central de nivel orgánico inferior al de Ministro y Secretario de Estado), o un Juzgado de lo contencioso-administrativo (el acto procede de la Administración periférica estatal).

6. *La competencia territorial de los Juzgados y Tribunales y las cuestiones de personal*

La LJCA establece como complemento a la distribución objetiva de funciones entre los órganos del orden contencioso-administrativo un criterio territorial que afecta únicamente a los Juzgados de lo contencioso y a los Tribunales Superiores de Justicia. Desde este punto de vista se determina, con carácter general, que será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado (art. 14.1, primera). Esto significa, a modo de ejemplo, que si se recurre la desestimación de una solicitud de excedencia para el cuidado de hijos, acordada por un director general de la Consejería de un Gobierno autonómico, puede exigir la aplicación de la citada regla para determinar cuál es el Juzgado provincial competente.

Sin embargo, en este caso concreto el recurrente no tiene por qué acogerse al fuero general (Juzgado en cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo autor del acto impugnado) porque la Ley establece una excepción a esta primera regla cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones Públicas en materia de personal, propiedades especiales y sanciones. En estos casos puede aplicarse el fuero del domicilio del demandante. Es decir, éste podrá elegir entre el Juzgado o Tribunal en cuya circunscripción tenga su domicilio o bien optar por el criterio general y acudir al Juzgado o Tribunal de la sede del órgano autor del acto.

La posibilidad de interponer el recurso ante el órgano judicial competente en cuya circunscripción tenga su domicilio el demandante es, sin duda, más ventajosa para el particular recurrente, que podrá seguir más de cerca el proceso y abaratar su coste (45). Es una forma de acercar la Administración de Justicia al ciudadano.

No obstante, entendemos que la aplicación del fuero del domicilio no cabe cuando ello exija a un Juzgado o Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma la aplicación de otro Derecho autonómico. Esto es, no puede el Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma convertirse en el intérprete del Derecho autonómico propio de otra (46).

(45) Véase en este sentido a F. DELGADO PIQUERAS —*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (art. 14)*, «REDA», *op. cit.*, pág. 188, y *op. cit.*, pág. 119), quien asimismo apunta como posible inconveniente el previsible aumento de litigiosidad.

(46) En este sentido, véanse F. DELGADO PIQUERAS, *Comentarios a la Ley de la Jurisdic-*

Finalmente, en el supuesto de que el acto originario impugnado afectase a una pluralidad de destinatarios y fueran diversos los Juzgados o Tribunales competentes según las reglas vistas, la competencia vendrá atribuida al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado (art. 14.2). Esta es la regla aplicable cuando se impugna, por ejemplo, una convocatoria pública de oposiciones. Parece que en este caso la regla a aplicar, aun tratándose de una cuestión de personal, no es la prevista en el artículo 14.1, segunda, sino que prevalece la prevista en el apartado 2.º del citado artículo 14. Con ello se evita el pronunciamiento de fallos divergentes, e incluso contradictorios, que cabe prever si se permite la impugnación ante el órgano judicial correspondiente en función del domicilio de los demandantes cuando es previsible que éstos se encuentren domiciliados en Ayuntamientos pertenecientes no sólo a diferentes provincias, sino a distintas Comunidades Autónomas.

IV. ESPECIALIDADES RELATIVAS A LA MATERIA DE PERSONAL PREVISTAS A LO LARGO DEL ARTICULADO DE LA LEY

La nueva Ley de la Jurisdicción dedica su Título V a los procedimientos especiales, entre los cuales no aparece el procedimiento en materia de personal regulado con carácter de «especial» en la Ley de 1956. Esta es quizá la principal razón para pensar que la materia de personal se ha homologado definitivamente con el proceso ordinario. Sin embargo, a lo largo del articulado de la Ley subsisten en dicha materia, como manifiesta su Exposición de Motivos, «algunas especialidades» que nos van a permitir confirmar la existencia, aunque no formalmente expresada, de un verdadero procedimiento especial en materia de personal.

Por lo tanto, dedicamos este apartado al estudio de las especialidades contenidas en la LJCA que afectan a la materia de personal. Esto supone llevar a cabo el análisis tanto de aquellas disposiciones que suponen una novedad en la regulación de esta materia como de aquellas otras ya previstas en el procedimiento especial en materia de personal de la Ley de 1956, cuya aplicación se mantiene bien en exclusiva para las cuestiones de personal o bien se extiende con carácter general para todas las materias.

1. *La postulación*

La nueva Ley de la Jurisdicción establece, como regla general, que los particulares en sus actuaciones ante los órganos unipersonales pueden op-

ción Contencioso-Administrativa (art. 14), op. cit., págs. 188-189, y L. REQUERO IBÁÑEZ, «Organización y competencia. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *La nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dir. C. PICÓ LORENZO, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1999, págs. 275-276.

tar entre comparecer en el proceso representadas por un procurador y asistidas, en todo caso, por abogado, o bien atribuir tanto su representación como su defensa a un abogado. Sin embargo, cuando se trata de actuar ante órganos colegiados las partes necesariamente deberán actuar asistidas por un abogado y representadas por un procurador.

No obstante, esta regulación general sobre la representación y defensa de las partes se ve excepcionada para las personas que ostenten la condición de funcionarios públicos. Estos podrán comparecer por sí mismos en defensa de sus derechos estatutarios cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles (art. 23.3) (47).

Esta regla es la aplicable para la actuación de los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios no sólo ante los órganos unipersonales, sino también, en algunos casos, ante los órganos colegiados, tal y como parece desprenderse de la regulación del recurso de apelación (ante el Tribunal Superior de Justicia o la Audiencia Nacional) al establecer en el apartado 3.º del artículo 85 que en los escritos de interposición del recurso de apelación y de oposición al mismo «los funcionarios públicos en los procesos a que se refiere el artículo 23.3, designarán un domicilio para notificaciones en la sede de la Sala de lo contencioso-administrativo competente».

Por lo tanto, el funcionario puede comparecer por sí mismo en aquellos procesos en los que se discutan sus derechos estatutarios referidos a cuestiones de personal. No obstante, se establece una contraexcepción a esta regla cuando el asunto litigioso en materia de personal se refiera al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera. En estos supuestos, resueltos, según los casos, por los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional y, en casación, por el Tribunal Supremo, se aplica la regla general, lo que significa que el recurrente deberá ser asistido por abogado y, en su caso, representado por procurador. La gravedad que reviste la separación del servicio conlleva la desaparición de la presunción del conocimiento del derecho aplicable que asiste al funcionario.

En tercer lugar, cabe afirmar que si la actuación del funcionario es ante un órgano colegiado y renuncia al derecho a actuar por sí mismo en el juicio, se le aplica la regla prevista con carácter general para las actuaciones ante los órganos colegiados, esto es, deberá conferir su representación a un procurador y ser asistido por abogado, sin poder conferir, en ningún caso, su representación a este último.

La excepción dispuesta en el apartado 3 del artículo 23 de la Ley estaba ya prevista en la Ley de 1956, cuyo artículo 33.3 establecía que los funcio-

(47) El proyecto de 1995 intentó cambiar este sistema y no incluía esta excepción aplicable a los funcionarios públicos. Sin embargo, todos los grupos parlamentarios decidieron de forma unánime volver al sistema en que los funcionarios pueden comparecer por sí mismos, dando una redacción que fue asumida plenamente en el proyecto de 1997 y sin que en la tramitación parlamentaria de éste se presentase enmienda alguna, pasando así al texto definitivo.

narios públicos podían comparecer en el proceso especial en materia de personal por sí mismos sin necesidad de valerse de abogado ni procurador. Sin embargo, era necesario en los supuestos en los que cabía interponer el recurso de casación comparecer mediante procurador ante el TS. Así ocurre actualmente ya que, según el tenor literal del artículo 23.3, si lo que se recurre en casación (ordinaria o para unificación de doctrina) es una sentencia que afecte al nacimiento o extinción de la relación de servicio de un funcionario público, también es necesario ser asistido por abogado y representado por procurador.

Lo cierto es que la conveniencia o no de esta regla hoy prevista en el artículo 23.3 relativa a la postulación de los funcionarios públicos es una cuestión polémica. La principal justificación de este peculiar régimen de postulación y defensa procesal es la presunción de que el funcionario conoce, incluso mejor que el abogado especializado (48), el estatuto de la función pública que se le aplica (49).

Por otra parte, en contra de esta regla excepcional se pone de manifiesto el temor de un posible aumento de recursos infundados al no tener que correr el recurrente con los gastos que suponen los honorarios del abogado y procurador. Desde este punto de vista cabe señalar que la aplicación de la regla general a la postulación de los funcionarios podría, asimismo, en sentido contrario, crear un efecto disuasorio en el acceso a la justicia cuando se tratase de asuntos de personal de escasa cuantía.

Por todo ello, a nuestro juicio, el principal argumento que cabe esgrimir en contra de esta excepción prevista en la norma para los funcionarios públicos es el desconocimiento por parte de éstos de las normas procesales que rigen todo el desarrollo del proceso, lo que puede originar el torpe desenvolvimiento del mismo, perjudicando con ello no sólo el interés particular del recurrente, sino el interés general (50).

En todo caso, no hay que olvidar que esta excepción no tiene un carácter preceptivo y que el funcionario en atención a la cuantía y a la complejidad sustantiva y procesal del asunto podrá optar por defenderse a sí mismo o bien actuar en el proceso de acuerdo con la regla general, esto es, representado por procurador y defendido por un abogado.

El ejercicio de este derecho procesal de los funcionarios se complica al establecer en la nueva Ley de la Jurisdicción el procedimiento abreviado aplicable a «los recursos que se deduzcan en las materias que conozcan los juzgados de lo contencioso-administrativo, cuando se trate de cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera». Ello supone la actuación verbal en el juicio de un funcionario público frente a un abogado del Esta-

(48) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Civitas, 2.ª ed., 1994, pág. 1402.

(49) A. PALOMAR OLMEDA, «El procedimiento especial en materia de personal», *op. cit.*, pág. 951.

(50) En este sentido, véase T. CANO CAMPOS, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (art. 23)*, *op. cit.*, pág. 253, así como la doctrina por él mismo citada.

do o un letrado de la Administración demandada, lo que exige cierta destreza, elocuencia y habilidad jurídica a la hora de defender su posición. Todo ello, probablemente, será determinante para que los funcionarios públicos comparezcan en el juicio mediante abogado.

2. *La celeridad. Especial referencia al procedimiento abreviado*

A lo largo de este estudio hemos hecho referencia a la tan denunciada sobrecarga de trabajo que padecen los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y a la consiguiente lentitud de la justicia administrativa. La rápida resolución de los procesos y, en consecuencia, el desatascado de los órganos judiciales administrativos es uno de los objetivos principales que busca la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa. De manera que esta necesidad de imprimir una mayor celeridad al proceso administrativo está presente en numerosos artículos de la Ley.

Aquí haremos referencia a aquellas técnicas de actuación que tienen una especial incidencia en la materia de personal, bien porque les afectan de forma específica a los procesos en que se sustancien cuestiones de personal o bien porque son de aplicación general en el proceso ordinario al que se sujeta en la actualidad dicha materia. En este último caso veremos cómo se trata de algunas medidas que en realidad no suponen para la tramitación jurisdiccional de los asuntos de personal una auténtica novedad, ya que se trata de facultades ya previstas en la regulación especial que la Ley de 1956 establecía para la materia de personal con el fin de conseguir un proceso más rápido y ágil en las resoluciones de estas pretensiones.

Como se sabe, la Ley de la Jurisdicción de 1956 reguló un procedimiento especial en materia de personal más rápido y menos costoso (arts. 113 a 117) aplicable a todos los recursos contra actos en materia de personal, salvo que se refiriesen a la separación de empleados públicos inamovibles (51). El carácter sumario del procedimiento quedaba reflejado en la reducción de los plazos de tramitación en comparación con el proceso ordinario y en la supresión de ciertos trámites, concretamente el de alegaciones previas y el de la vista y las conclusiones escritas. No obstante, como afirma SÁNCHEZ MORÓN, estos buenos propósitos no han tenido las consecuencias deseadas. Sobre todo, desde que «el recurso contencioso-administrativo ha entrado en una crisis imparable de crecimiento, la resolución de los recursos se ha venido a dilatar cada vez más, privando al procedimiento especial de una de sus pretendidas ventajas» (52).

(51) M. SÁNCHEZ MORÓN (*op. cit.*, pág. 314).

(52) El expediente administrativo debería ser remitido al Tribunal en el plazo de 10 días, frente al plazo del procedimiento ordinario, que es de 20 días a contar del requerimiento del mismo. El escrito de contestación a la demanda se debería deducir en el plazo de 15 días, frente al de 20 días del general. Y, finalmente, la sentencia debería dictarse sin más trámites en el plazo de 10 días desde la contestación a la demanda o, en su caso, concluido el período de prueba, mientras que con carácter general para el procedimiento ordinario la Ley establece que «la sentencia se dictará en el plazo de 10 días desde la celebración de la vista o del señalado para la votación y el fallo».

La posibilidad de supresión de estas fases en la tramitación del proceso está ahora prevista con carácter general en la Ley de 1998. Asimismo, la preocupación por agilizar la tramitación de las causas llevó al legislador a arbitrar la posibilidad de iniciar, si se dan ciertos requisitos, el proceso mediante demanda.

Por lo que se refiere a esta última novedad cabe recordar que la regla general es que el recurso contencioso-administrativo se inicie mediante un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. Sin embargo, con la nueva Ley la iniciación del recurso directamente mediante demanda cabe en el recurso de lesividad, en el procedimiento abreviado y también cuando no existan terceros interesados (art. 45.5). Esto implica que se fusionan en un solo trámite lo que en el régimen general constituyen dos trámites distintos, esto es, la interposición del recurso y la posterior formalización de la demanda.

Por otra parte, como hemos señalado, la Ley contempla la posibilidad de que se falle sin necesidad de prueba, vista o conclusiones. Ya con la legislación anterior se permitía la omisión del trámite de prueba si no había solicitud de las partes sobre su práctica y el Tribunal no lo consideraba necesario, pero aun así no se podía prescindir del trámite de vista o conclusiones, a no ser, como hemos señalado, que se tratase de un asunto de personal y se tramitase por el procedimiento especial previsto en los artículos 113 a 117 de la Ley. Eliminado este proceso especial de la Ley de 1998, es importante apuntar que la posibilidad de supresión de dichos trámites se prevé en el proceso ordinario si se cumplen ciertos requisitos (53). En este caso estaríamos ante lo que los autores han denominado procedimiento de tramitación acelerada (54) o procedimiento reducido (55), para en este último caso distinguirlo del abreviado, que se regula en el artículo 78. Este proceso todavía se podría acortar más si se inicia presentando la demanda y, en consecuencia, evitando las actuaciones procesales que la preceden (56).

Una muestra más de la preocupación que invade al legislador por agilizar la tramitación de las causas la pone de manifiesto la novedosa técnica, para algunos de dudosa constitucionalidad (57), del llamado «caso testi-

(53) Así, para que pueda resolverse el litigio mediante sentencia, sin necesidad de prueba ni tampoco vista o conclusiones, dispone el artículo 57 de la Ley que lo pedirá expresamente el actor, no se opondrá el demandado y el Juzgado o Tribunal tampoco acordará de oficio el recibimiento a prueba. Esto supondría una aceleración del procedimiento ya que una vez contestada la demanda quedaría el juicio visto para sentencia. También el artículo 62 establece en este sentido que si las partes quieren que se celebre vista o conclusiones es necesario que al menos una de ellas lo pida, pues si no hubiesen formulado solicitud alguna el juez o tribunal declarará concluso el pleito sin más trámites para sentencia.

(54) D. CORDOBA CASTROVERDE, «Procedimiento en primera o única instancia», en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dir. J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pág. 295.

(55) I. E. DE ARCENEGUI, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998* (art. 57), «REDA», *op. cit.*, págs. 468-469.

(56) I. E. DE ARCENEGUI, *op. cit.*, pág. 470.

(57) R. GÓMEZ-FERRER MORANT —*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (art. 111), *op. cit.*, págs. 794-795— duda de su constitucionalidad en la me-

go», prevista en el apartado 2 del artículo 37. De acuerdo con este precepto, el Juez o Tribunal ante el que estuvieran pendientes una pluralidad de recursos con idéntico objeto puede seleccionar uno o varios y tramitarlos con carácter preferente previa audiencia de las partes, suspendiendo el curso de los demás hasta que resuelva los seleccionados.

Como se observa, el presupuesto ineludible para la aplicación de esta disposición es la existencia de varios recursos pendientes de tramitación «con idéntico objeto». Esto significa que la actuación impugnada debe ser exactamente la misma, así como la pretensión deducida contra éstos (de anulación o restablecimiento de una situación jurídica individualizada), pudiendo, no obstante, variar la fundamentación jurídica de los mismos (58). Esta regulación trata de hacer frente al problema de los procedimientos en masa, como lo son muchos de personal, y pretende evitar la tramitación innecesaria de procesos similares.

Cuando se dicte sentencia se les notificará a las partes afectadas por la suspensión que podrían optar por la continuación del procedimiento, por el desistimiento o por solicitar la extensión de sus efectos en los términos del artículo 111. De acuerdo con este último precepto, los recurrentes afectados por la suspensión podrán instar del Juez o Tribunal de la ejecución que extienda a su favor los efectos de la sentencia o sentencias firmes recaídas en los recursos resueltos. Por lo tanto, la sentencia ha de ser firme y, por razones obvias, estimatoria. Finalmente, establece el citado precepto que dicha extensión de los efectos de las sentencias se realizará con arreglo a lo establecido en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 110.

No se puede cerrar el apartado dedicado a las novedades normativas que tratan de hacer frente a la lentitud como principal lacra de la jurisdicción contencioso-administrativa sin hacer mención a la que puede ser la principal de estas normas, nos referimos a la que regula el procedimiento abreviado previsto en el Capítulo II del Título IV (art. 78) de la LJCA. Como veremos, a través de este procedimiento «se puede conseguir que un órgano judicial pueda tener una adecuada visión del problema que se pretende resolver, y ello mediante la celebración de una vista oral en la que con unidad de acto, las partes puedan defender y sostener sus pretensiones y resistencias, sin merma alguna de garantías y con plenitud de resultados» (59).

Este proceso adquiere para este estudio una particular relevancia ya que dentro de su reducido ámbito de aplicación (60) se encuentra la tramitación por los Juzgados de lo contencioso-administrativo de las cuestiones

dida en que se pueda ver afectado el derecho a la tutela judicial efectiva en aras de una discutible agilización del proceso que, a su juicio, «no se consigue respecto del conjunto de recurrentes sino sólo respecto de los que vean resueltos sus recursos en primer lugar».

(58) A. BLASCO ESTEVE, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (art. 37)*, «REDA», *op. cit.*, pág. 365.

(59) J. CHAMORRO GONZÁLEZ y J. C. ZAPATA HIJAR, *El Procedimiento Abreviado en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Aranzadi, 1999, pág. 22.

(60) En este sentido, S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (*op. cit.*, pág. 404) lo calificó de procedimiento piloto.

de personal que no se refieran al nacimiento y extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera.

No estamos, al menos desde un punto de vista formal, ante un procedimiento especial ya que no está incluido en el Título V, dedicado a los procedimientos especiales, sino que es el procedimiento que debe seguirse por los Juzgados de lo contencioso-administrativo en los supuestos previstos en la Ley (61). Estos supuestos son, además de los asuntos de personal ya vistos, aquellos que les corresponda resolver a los Juzgados de lo contencioso conforme a la distribución de competencias establecida en la LJCA y cuya cuantía no supere las 500.000 pesetas.

La tramitación del procedimiento abreviado, escuetamente descrita, no hay que olvidar la desmesurada extensión del artículo 78 (23 apartados), se ajusta a un esquema en el que se suprime el escrito de interposición y el de contestación a la demanda. De modo que, una vez presentada la demanda y admitida por el juez, los trámites siguientes se concentran en la celebración de una sola audiencia, juicio o vista oral. En la vista se exponen, en audiencia pública, las alegaciones procesales y de fondo, se practica la prueba y se formulan las conclusiones. Se trata, por lo tanto, de la fase central del procedimiento. La preparación de la vista pública se reduce al mínimo: el traslado de la demanda a la persona contra quien se dirige, la citación de todas las partes para el día y la hora en que deba celebrarse la vista, y la reclamación del expediente (art. 78.3). Una vez recibido el legajo administrativo, es comunicado a las partes para que puedan hacer alegaciones en el acto de la vista.

Ni la Administración demandada ni los demás interesados que se personen en el proceso deben contestar a la demanda antes de la vista: es en el juicio oral donde la contestan de viva voz (apartados 7, 10 y 19). Tampoco se pide el recibimiento del pleito a prueba, ni la admisión de medios probatorios, antes del juicio: es en la vista donde, en su caso, se piden por las partes y se acuerdan por el juez (apartados 10 y 12). En definitiva, y desde un punto de vista positivo, las principales características de este procedimiento son la claridad y la concentración.

Al ser oral el juicio, el acta del mismo tiene una especial importancia. La Ley dispone que tal acta se vaya extendiendo durante la celebración del juicio y que en ella se haga constar todo lo que durante el juicio haya sucedido. El acta debe estar redactada cuando termine la vista para poder ser firmada, en ese momento, por el juez, las partes, sus representantes, los defensores, los peritos y por el secretario, que dará fe.

El juez dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista. Por tanto, en el mismo plazo y con el mismo contenido establecido para la sentencia con carácter general y por escrito. Las sentencias dictadas en este procedimiento están sometidas a las reglas generales so-

(61) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (*op. cit.*, pág. 665) sí lo consideran un procedimiento especial. Por su parte, J. GONZÁLEZ PÉREZ.—*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Madrid: Civitas, 1998, 3.ª ed., pág. 1437— afirma que estamos ante un proceso especial abreviado.

bre recursos, por lo que las cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera no son susceptibles de casación ni ordinaria ni para unificación de doctrina, pero sí de apelación, casación en interés de la ley y recurso de revisión.

Sin descender a comentarios de carácter procesal sobre la tramitación de este procedimiento (62), cabe realizar, no obstante, una serie de precisiones en torno al mismo y su conexión con la materia de personal. Entendemos, en primer lugar, que, según la tramitación parlamentaria de la Ley (63) y realizando una interpretación sistemática de la misma, les corresponde actuar conforme a dicho procedimiento tanto a los Juzgados unipersonales provinciales como a los centrales (64). No hay que olvidar que, de acuerdo con las normas de distribución de competencias, corresponde a los Juzgados de lo contencioso-administrativo conocer de los actos de las Entidades Locales y Administraciones autonómicas que tengan por objeto cuestiones de personal, salvo que afecten al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera. Y, asimismo, los Juzgados Centrales van a conocer de recursos que se deduzcan frente a actos administrativos que tengan por objeto materias de personal cuando se trate de actos dictados por Ministros y Secretarios de Estado, con la misma salvedad que en el caso anterior.

Esto significa que no se tramitarán a través de este procedimiento aquellas materias que se refieren estrictamente al nacimiento de la condición de funcionario público de carrera. Mientras que todas aquellas cuestiones que se refieran al nacimiento de la relación de servicio de cualquier otro personal que no sea funcionario de carrera (funcionarios interinos, el personal laboral) deben ser tramitadas por el procedimiento abreviado.

Asimismo, tampoco pueden tramitarse por el procedimiento abreviado aquellas materias que se refieran a la extinción de la condición de funcionario de carrera, mientras que sí deben tramitarse a través de dicho procedimiento los actos que no se refieran estrictamente a la extinción de la relación de servicio de dichos funcionarios, como por ejemplo los actos que declaren la excedencia del funcionario, o la extinción de la relación de servicio que no afecte a los funcionarios de carrera.

Sin embargo, todas estas limitaciones desaparecen si lo que se impugna es la inejecución por parte de la Administración de una resolución administrativa firme. Este recurso se tramitará, de acuerdo con el apartado 2

(62) Sobre los problemas prácticos que puede plantear el desarrollo general de este proceso puede consultarse cualquiera de los comentarios de la LJCA en la parte dedicada al procedimiento abreviado (art. 78), así como las monografías de M.^o P. BENSUSAN MARTÍN, *El Procedimiento Abreviado de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Granada: Comares, 1999, págs. 35-85, y J. M. CHAMORRO GONZÁLEZ y J. C. ZAPATA HÚJAR, *op. cit.*, págs. 105 y ss.

(63) J. M. CHAMORRO GONZÁLEZ y J. C. ZAPATA HÚJAR, *op. cit.*, págs. 66 y ss.

(64) En este sentido, J. M. AYALA MUÑOZ *et al.*, *op. cit.*, pág. 693, y I. BORRAJO INIESTA, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (art. 78)*, «REDA», *op. cit.*, pág. 566. En contra de esta opinión, véase M.^o P. BENSUSAN MARTÍN, *op. cit.*, pág. 25, así como los autores por ella citados.

del artículo 29, a través del procedimiento abreviado independientemente de la materia afectada por dicha resolución y, por consiguiente, cualquiera que sea el Juzgado o Tribunal competente para conocer del acto firme no ejecutado (65). Esto significa que se tramitará a través del citado procedimiento el recurso contencioso interpuesto contra la inexecución de un acto firme en materia de personal aunque afecte al nacimiento o extinción de la relación de servicio de un funcionario de carrera y, en consecuencia, aunque su resolución corresponda a un Tribunal Superior de Justicia o a la Audiencia Nacional.

La valoración general que para nosotros merece la introducción apresurada (66) de este procedimiento en la LJCA es positiva ya que la oralidad, aunque ciertamente supone un cambio de hábitos en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa y, en esa medida, nuevos problemas que sólo el tiempo y la práctica permitirán solucionar, es, asimismo, una medida «consustancial a la sociedad moderna» (67) y una apuesta decidida y valiente a favor de la agilidad, sobre todo en asuntos como los de personal, que son la mayoría de ellos de escasa trascendencia económica y general.

3. *La sentencia: actos en masa*

La sentencia es, como se sabe, la forma típica de finalización del proceso contencioso-administrativo. Con carácter general y en todos los procesos, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, cuando la sentencia declara la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efectos entre las partes (art. 72.1). En cambio, si la sentencia anula una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas, hayan sido o no parte en el proceso (art. 72.2).

Por el contrario, y también como regla general, las sentencias que reconocen una situación jurídica individualizada sólo producirán efectos entre las partes (art. 72.3). Por lo tanto, una sentencia que contenga un pronunciamiento de anulación de una disposición general o acto del que se deriva una declaración de reconocimiento de una situación jurídica individualizada produce efectos, en todo caso, entre las partes, mientras que los terceros se pueden beneficiar del pronunciamiento anulatorio pero no del reconocimiento de la situación jurídica individualizada.

El artículo 86.2 de la Ley de 1956 ya establecía que la sentencia anula-

(65) En este sentido, S. GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, *op. cit.*, pág. 404, y F. SAINZ MORENO, «El procedimiento abreviado», en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dirs. J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pág. 366.

(66) Sobre el momento de la tramitación parlamentaria de la Ley en la que se introdujo este precepto, véanse M.ª P. BENSUSAN MARTÍN, *op. cit.*, págs. 1-4, y J. M. CHAMORRO GONZÁLEZ y J. C. ZAPATA HÍJAR, *op. cit.*, págs. 59 y ss.

(67) J. M. CHAMORRO GONZÁLEZ y J. C. ZAPATA HÍJAR (*op. cit.*, pág. 53) manifiestan en este sentido que el proceso oral busca la imbricación entre la justicia y la sociedad y ayuda a fomentar la cercanía recíproca.

toria de un acto o una disposición producirá efectos entre las partes «y respecto de las personas afectadas por los mismos». En consonancia con esta disposición legal, la jurisprudencia admitía el efecto *erga omnes* de la anulación del acto o reglamento y no toleraba, salvo alguna decisión aislada (68), que se extendiese *ultra partem* el reconocimiento de derechos o situaciones jurídicas que la decisión judicial anulatoria hubiese realizado en favor de los demandantes (69). De modo que aquellos que no hubiesen sido parte en el proceso debían, con el fin de evitar las consecuencias desfavorables de un acto o reglamento nulo con efectos *erga omnes*, solicitar primero a la Administración el reconocimiento de la situación jurídica individualizada y, en caso de desestimar la Administración esta petición, interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

Pues bien, en aquellos casos en que la decisión que se adopta en el proceso administrativo no afecta sólo a las partes sino que trasciende a aquellos sujetos que se encuentran en la misma categoría profesional o económica, esta regulación puede chocar frontalmente con el principio de igualdad y plantear problemas de agilidad en la medida que supone reiteración de múltiples procesos innecesarios. Es el caso de los llamados actos en masa o actos que afectan a una pluralidad de sujetos (por ejemplo, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada puede ser el reconocimiento de una determinada clasificación de personal en un grupo administrativo, y podrá instarse por haberse anulado previamente una disposición de carácter general).

Por ello la Ley de 1998 introduce una novedad que supone, asimismo, una excepción a la regla general del artículo 72.3 y prevé la posibilidad de extender, en fase de ejecución, los efectos de una sentencia firme en materia de personal y en materia tributaria a terceros que no fueran parte en el proceso de instancia en los términos previstos en el artículo 110 (70). Antes de continuar hemos de precisar que consideramos que ante la ausencia de cualquier precisión o interpretación restrictiva por parte del legislador de qué es lo que debemos entender por materia de personal al servicio de la Administración Pública al efecto de aplicar las previsiones contenidas en el artículo 110, dicho precepto será aplicable a todos los supuestos de impugnación de actos o disposiciones referidos en general a la condición funcional, aunque quien lo impugne no reúna la condición de funcionario (71).

Cabe señalar, en primer lugar, que para la aplicación de los citados preceptos, es decir, para que tenga lugar la mencionada extensión de efectos, es presupuesto necesario que se trate de sentencias firmes en materia tributaria o de personal al servicio de la Administración. En ambos casos

(68) STS de 1 de abril de 1987 (Ar. 2689).

(69) STS de 29 de febrero de 1996 (Ar. 1824).

(70) L. MARTÍN CONTRERAS (*La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa en materia tributaria y de personal*, Granada: Comares, 2000, pág. 10) entiende que estamos ante un auténtico proceso, que debió haber sido regulado dentro del Título V, bajo la rúbrica «de los procedimientos especiales».

(71) L. MARTÍN CONTRERAS, *op. cit.*, pág. 16.

se trata de ámbitos materiales en donde no es infrecuente la existencia de actos masa (72). Asimismo, debe tratarse de una sentencia que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas.

Los requisitos para la entrada en juego del artículo 110 son, de acuerdo con lo establecido en su apartado primero: i) que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo; ii) que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente por razón del territorio para conocer de las pretensiones de reconocimiento de dicha situación jurídica individualizada, y iii) que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiera interpuesto recurso en interés de la Ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.

El primero de los requisitos citados es de todo punto indiscutible. Ello significa, cuanto menos, que «la situación jurídica que presenten los solicitantes de extensión de efectos en el momento de realizar tal petición ha de ser sustancialmente coincidente con la que fue enjuiciada en el recurso de cuyo beneficio pretenden aprovecharse» (73). Con el segundo de los presupuestos exigidos se trata de evitar que el órgano judicial prorrogue su competencia frente a particulares a los que de acuerdo con las normas ordinarias de competencia les corresponde acudir a un órgano jurisdiccional distinto. En definitiva, se trata, como afirma PICÓ LORENZO, de evitar situaciones como la que subyace en la STC 9/1996, de 29 de enero, en que funcionarios de todo el Estado pretendieron la extensión de los efectos de una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (74). No obstante, no hay que olvidar que de acuerdo con el artículo 14.1 de la LJCA en materia de personal rige el fuero electivo, lo que beneficia a los funcionarios, que por esta vía podrán ver ampliado el contenido de este requisito. Finalmente, el plazo temporal de un año al que se sujeta la extensión de los efectos de la sentencia parece ser una consecuencia del principio de seguridad jurídica, ya que es lógico prever que si son terceros ajenos al proceso quienes pretenden favorecerse de los efectos estimatorios del fallo, el plazo sea mayor que el previsto de dos meses para interponer recurso contencioso-administrativo, «con el fin de no hacer ilusorio el derecho a la extensión por falta de operatividad práctica» (75).

En cuanto al régimen procesal de la extensión viene determinado en

(72) En efecto, un estudio detenido de la jurisprudencia demuestra que los casos de personal son el ámbito típico que da lugar a pronunciamientos relacionados con la problemática de los fallos anulatorios y el consiguiente reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas. De hecho, este nuevo instrumento legal se concibió, en un principio, sólo para las sentencias del ámbito de personal. De esta forma aparecía en el proyecto de Ley tal como fue remitido a las Cortes por el Gobierno. Será en fase de ponencia, en el Congreso de los Diputados, donde se extienda al ámbito tributario.

(73) L. MARTÍN CONTRERAS, *op. cit.*, pág. 23.

(74) C. PICÓ LORENZO, «La ejecución de sentencias», en *La nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Dir. C. PICÓ LORENZO, *op. cit.*, pág. 512.

(75) J. M. AYALA MUÑOZ *et al.*, *op. cit.*, pág. 913.

los apartados 2 a 5 del artículo 110. Según lo dispuesto en este precepto, si un particular observa que en un caso similar al suyo se reconoce una determinada situación jurídica individualizada, ha de dirigirse a la Administración para solicitar ese reconocimiento a su favor. Si transcurrieron tres meses sin que se notifique resolución alguna, o cuando la Administración denegase la solicitud de modo expreso, podrá acudir sin más trámites al Juez o Tribunal de la ejecución en el plazo de dos meses, contados desde el transcurso del plazo antes indicado o desde el día siguiente a la notificación de la resolución denegatoria.

Cabe hacer una precisión en cuanto al régimen de postulación aplicable para la comparecencia en el incidente de ejecución. Si se formula en materia de personal se le aplicarán, a nuestro juicio, las reglas previstas en el artículo 23.3. Es decir, no se precisará de representación ni de asistencia letrada, sino que se hallarán los interesados habilitados para comparecer por sí mismos. Ahora bien, si los interesados no quisieran hacer caso de esta posibilidad excepcional, la postulación se rige por las reglas comunes previstas en los apartados 1 y 2 del citado artículo 23.

De acuerdo con la Ley, el incidente se puede desestimar en dos supuestos (art. 110.5). Por una parte, cuando existiese cosa juzgada, es decir, que la pretensión del solicitante ya se hubiera juzgado individualmente con anterioridad. Y, por otro lado, cuando la doctrina determinante cuya extensión se postula se hallase en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal Supremo o con la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso del artículo 99 (casación para unificación de doctrina autonómica). Ahora bien, como sostiene algún autor (76), parece difícil en el ámbito de las cuestiones de personal la aplicación de este último supuesto ya que, como veremos, los asuntos de personal están excluidos de la casación ordinaria y de la de unificación de doctrina, salvo las cuestiones referentes al nacimiento y extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera.

En cuanto a la valoración que merece esta innovación legislativa, extensión de los efectos de una sentencia, contenida en el artículo 110 de la LJCA, es positiva en la medida en que puede producir efectos favorables para los ciudadanos y, asimismo, contribuir a paliar el problema de la sobrecarga de trabajo de los Tribunales y el riesgo de contradicciones entre sentencias (77). Sin embargo, también es cierto que puede plantear algunos problemas derivados, principalmente, de las características de la tramitación procedimental en la medida en que el juez o tribunal de la ejecución se encuentra con un procedimiento cognitivo que va más allá de la esencia de la ejecución (78).

(76) P. GARCÍA MANZANO, «Terminación del Procedimiento», en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dirs. J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pág. 337.

(77) S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *op. cit.*, pág. 512.

(78) J. M. AYALA MUÑOZ *et al.*, *op. cit.*, pág. 916.

4. *Recursos contra sentencias*

Al margen de la realización de consideraciones generales sobre el significado, la naturaleza jurídica y tramitación de los recursos que van más allá del objeto de este trabajo, expondremos qué recursos caben, de acuerdo con la legislación vigente, contra las sentencias dictadas por los órganos judiciales en materia de personal (79).

A tenor de la LJCA, los recursos procesales que cabe interponer contra las sentencias dictadas en el proceso contencioso-administrativo son: el recurso de apelación; el de casación, que admite tres modalidades: i) casación ordinaria; ii) casación para la unificación de doctrina, y iii) casación en interés de la Ley, y, finalmente, el recurso de revisión.

El primero de los recursos citados, el de apelación, tras su pasado prácticamente inexistente en esta materia (80) está previsto en la Ley de 1998 como consecuencia de la puesta en marcha de los Juzgados provinciales y centrales de lo contencioso. Desde este punto de vista, cabe afirmar con algún autor que la apelación es «una prudente corrección al establecimiento de la fórmula del juez unipersonal» (81). Sin embargo, como es sabido, la apelación contra las sentencias de los Juzgados no tiene carácter universal. En este sentido, la Exposición de Motivos de la citada norma manifiesta que no siendo la doble instancia en todo tipo de procesos una exigencia constitucional, «ha parecido conveniente descargar a los Tribunales Superiores de Justicia de conocer también en segunda instancia de los asuntos de menor entidad, para resolver el agobio que hoy padecen». De acuerdo con ello, se restringe el acceso a la apelación estableciendo dos límites, uno de naturaleza cuantitativa (tres millones de pesetas) y otro de carácter material (asuntos relativos a materia electoral) (art. 81.1). Esto significa que los asuntos dictados por los Juzgados provinciales y centrales de lo contencioso-administrativo en materia de personal cuya cuantía sea indeterminada (82) o superior a tres millones de pesetas serán susceptibles de apelación.

(79) El estado de la cuestión de acuerdo con la legislación anterior, esto es, la Ley de 1956 y la modificación a la misma introducida por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, puede verse en el riguroso estudio realizado por S. ROSADO PACHECO, *op. cit.*, págs. 69 y ss.

(80) El artículo 94.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su redacción de 1956 establecía que: «Las Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales serán susceptibles de recurso de apelación, salvo que (...) se refieran a cuestiones de personal al servicio de la Administración pública o de particulares, con excepción de los casos de separación de empleados públicos inamovibles». Posteriormente, la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, establece la creación de los recursos de casación ordinario, de unificación de doctrina y en interés de la Ley, y da una nueva redacción al recurso de revisión contencioso-administrativo, con derogación del recurso de apelación, que desaparece en esta jurisdicción.

(81) J. AROZAMENA SIERRA, «Los recursos procesales: súplica, apelación y revisión», en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dirs. J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pág. 394.

(82) De acuerdo con el artículo 42.2 de la LJCA, son de cuantía indeterminada los recursos «... que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica...».

Por lo que se refiere a la casación ordinaria son pocas las modificaciones que introduce la Ley de 1998 frente a la regulación anterior prevista en la Ley 10/1992, de 30 de abril. De acuerdo con la norma procesal vigente, son susceptibles de casación ante el Tribunal Supremo las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 86.1). Ahora bien, en el apartado 2 del artículo 86 se establecen grandes excepciones (83) a esta regla general. Así, de acuerdo con lo establecido en la letra *a*) del citado precepto, no son susceptibles de casación «las sentencias que se refieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera». Por lo tanto, en materia de personal, sólo son susceptibles de casación ante el Tribunal Supremo las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional y por las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia cuando afectan al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios de carrera.

La regla aquí establecida parece ser una consecuencia lógica de la regla general prevista en el artículo 86.1, conforme a la cual los recursos de casación tienen por objeto las sentencias dictadas en única instancia por la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia. Como hemos visto al analizar el régimen de distribución de competencias entre los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, les corresponde a aquéllos conocer en única instancia de los recursos contra actos dictados por las autoridades sujetas a su respectivo ámbito competencial que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. Mientras que conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas por los respectivos Juzgados.

Esto significa que muchas cuestiones litigiosas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas quedan al margen de la casación y del objetivo que con ella se persigue. Esto es, la seguridad jurídica que supone la unificación de los pronunciamientos que emanan de los Tribunales.

Frente a la regulación anterior (84), la nueva Ley ha introducido algu-

(83) Como afirma S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (*op. cit.*, pág. 425), «la regla general llega a ser en realidad la excepción si se considera la amplitud de los supuestos que excepcionan el acceso al recurso de casación (art. 86.2), especialmente los casos de las sentencias que se refieran a cuestiones de personal y las recaídas, cualquiera que fuera la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 25 millones de pesetas». A estos supuestos se les debe añadir las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y las dictadas en materia electoral.

(84) Con la Ley de 1956 sólo cabía recurso de apelación frente a las sentencias de las Audiencias Territoriales dictadas en materia de personal cuando se tratase de casos de separación de empleados públicos inamovibles. Posteriormente, tras la modificación a la misma introducida por la Ley 10/1992 se establece la casación contra las sentencias dictadas por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y las dictadas en única instancia por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, excepto aquellas «que se refieran a cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública, salvo

nas modificaciones que nos llevan a realizar una serie de precisiones. En primer lugar, se observa que mientras el artículo 93.2.a) de la Ley de 1956 (según la redacción de la Ley 10/1992) a la hora de regular el acceso al recurso de casación se refiere a «los que ya tuviesen la condición de funcionarios públicos», con la regulación actual se reduce a los funcionarios de carrera, de modo que hoy no son susceptibles de casación las sentencias que se refieran a la extinción de la relación de los funcionarios interinos, eventuales o contratados.

En segundo lugar, la regulación precedente permitía el acceso al Tribunal Supremo de las cuestiones de personal sólo cuando afectasen a la extinción de la relación de servicio de los que ya tuvieran la condición de funcionarios. Ahora, el objeto del recurso se amplía, como hemos visto, respecto del nacimiento de la relación de servicio de los funcionarios de carrera, por lo que se puede trasladar la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Supremo durante la vigencia del recurso de apelación, previsto en la Ley de 1956, que equiparaba el nacimiento de la relación de servicio a la extinción de cara a la apelación (85). No obstante, el Tribunal Supremo con posterioridad a la modificación del sistema de recursos introducido por la Ley 10/1992 venía declarando la inadmisibilidad del recurso de casación cuando se refiriese al nacimiento de la relación de servicio (86).

Por último, es necesario hacer referencia al hecho de que en la nueva regulación se ha eliminado el adverbio «estrictamente» en conexión con la extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos. Para algún autor, con ello se pretende «dar mayor amplitud a los supuestos que pueden “afectar” al nacimiento o extinción de esa relación» (87). Sin embargo, a nuestro juicio, parece más acertada aquella interpretación doctrinal que apoyándose tanto en la interpretación literal del artículo 86.2.a) como en el espíritu de la Ley de 1998, que, como se sabe, tiende a limitar el acceso al recurso, considera que es indiferente a efectos de acceder a la casación la omisión de dicho adverbio (88).

El apartado 86.2.b) excluye de la casación los asuntos cuya cuantía no exceda de 25 millones de pesetas. Sin embargo, prevé que la regla de exclusión por razón de la cuantía no se aplique a las sentencias recaídas en los procedimientos de derechos fundamentales, en los que cabrá, en todo caso, recurso de casación cualquiera que sea la cuantía.

que, estrictamente, afecten a la extinción de la relación de servicio de los que ya tuviesen la condición de funcionarios públicos».

(85) En efecto, el Tribunal Supremo equiparaba la situación a la separación de empleados públicos inamovibles y cabía la apelación en los siguientes casos: i) nacimiento de la relación funcional (STS de 28 de septiembre de 1988, Ar. 6833); ii) la declaración de incompatibilidad para el desempeño de dos puestos en el sector público (ATS de 11 de julio, Ar. 5376), y iii) extinción de la relación de servicio, ya por jubilación, retiro o cualquier otra causa análoga.

(86) ATS de 17 de marzo de 1997 (Ar. 2344).

(87) F. SAINZ MORENO, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (art. 86)*, op. cit., pág. 628.

(88) S. GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, op. cit., pág. 427.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 86.3, aun cuando la cuestión litigiosa verse sobre cuestiones de personal que no afectan al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios de carrera, podrá interponerse el recurso de casación si tiene por objeto la impugnación directa o indirecta de una disposición de carácter general.

Por lo que se refiere a las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que sean susceptibles de casación, sólo podrán ser recurridas ante el Tribunal Supremo si el recurso se basa en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido (art. 86.4). Esto significa que una sentencia del Tribunal Superior de Justicia en materia de personal referida al nacimiento o extinción de la relación de servicio de un funcionario público de carrera que vulnere una norma autonómica no es susceptible de casación ordinaria, sino, como veremos, de casación para la unificación de la doctrina autonómica (art. 99.2).

En cuanto a la casación para la unificación de la doctrina, la LJCA ha previsto dos modalidades de este recurso: un recurso de casación para la unificación de la doctrina estatal y un recurso de casación para la unificación de la doctrina autonómica, que corresponden resolver al Tribunal Supremo y a los Tribunales Superiores de Justicia, respectivamente. El fin de este recurso es, como se sabe, corregir las discrepancias que puedan existir entre las decisiones adoptadas en supuestos análogos por parte de los diversos órganos de la jurisdicción sobre las mismas materias. Pueden ser objeto del recurso de casación para la unificación de la doctrina estatal las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia cuando respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación, y en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos (art. 96.1). Asimismo, a la sentencia recurrida debe imputársele una infracción legal (art. 97.1).

Este recurso tiene carácter subsidiario respecto a la casación ordinaria, de modo que se puede plantear cuando no es posible interponer el común (89). En consecuencia, serán recurribles en casación para la unificación de la doctrina las sentencias dictadas en única instancia por la Audiencia Nacional o los Tribunales Superiores de Justicia que sean de cuantía determinada superior a tres millones de pesetas pero que no excedan de 25 millones. No obstante, este recurso no se puede plantear, de acuerdo con el artículo 96.4, frente a aquellas sentencias recaídas en materias que están excluidas de la casación ordinaria. De modo que las sentencias referidas a las cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública no pueden ser objeto del recurso de casación para la unificación de la doctrina. Asimismo, entendemos que debido al carácter subsidiario de este recurso no cabe interponerlo frente a aquellas cues-

(89) STS de 26 de noviembre de 1996 (Ar. 8384).

ciones que afecten al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera sometidos, como se sabe, a la casación ordinaria.

La otra modalidad, el recurso de casación para unificación de doctrina autonómica, está prevista en el artículo 99 de la Ley. De acuerdo con su apartado segundo, las sentencias que son susceptibles de ser impugnadas a través de este recurso son las equivalentes a aquellas sentencias susceptibles de ser recurridas en casación ordinaria y/o en casación para la unificación de la doctrina estatal, diferenciándose de éstas por el dato de que ahora el recurso sólo podrá fundarse en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, se aplican a esta modalidad los mismos supuestos de excepción al recurso de casación del artículo 86.2. De modo que este recurso de casación para la unificación de doctrina autonómica no procede frente a las sentencias que se refieren a cuestiones de personal, a no ser que se trate de sentencias que afecten al nacimiento y extinción de la relación de servicio de los funcionarios de carrera y que vulneren una norma autonómica que, al no estar sujetas a la casación ordinaria, sí lo están a la casación para unificación de doctrina. Asimismo, serán recurribles en casación para la unificación de la doctrina autonómica las sentencias que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general «que se refiera a un asunto de personal cuando haya sido determinante del fallo el derecho autonómico o local».

En definitiva, con esta regulación se impide la unificación de doctrina en una materia como la de personal que, a menudo, afecta a una pluralidad de personas a las que la propia LJCA les da la oportunidad de dirigirse al órgano judicial donde tengan su domicilio o donde se hubiera dictado el acto originario, acentuándose así la posibilidad de sentencias contradictorias.

En cuanto al recurso de casación en interés de la ley también tiene dos modalidades: en interés de la ley estatal y en interés de la ley autonómica. El primero procede, por una parte, contra las sentencias dictadas en única instancia, esto es, que no sean recurribles en apelación, dictadas por los Jueces provinciales y centrales de lo contencioso-administrativo. Por otra parte, cabe este recurso contra las resoluciones de las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, siempre que no sean susceptibles del recurso de casación común y para la unificación de doctrina (90) y se estimen gravemente dañosos para el interés general y errónea la resolución dictada (art. 100.1). Por ello, en aquellos temas de personal en los que no proceda el recurso de casación ordinario cabrá el recurso de casación en interés de la ley. Al no quedar limitada, en este segundo supuesto, la admisión del recurso contra las sentencias dictadas en única instancia se puede interponer dicho recurso de casación en interés de la ley contra las sentencias que las Salas de los

(90) La STS de 8 de julio de 1994 (Ar. 6475) hace referencia al carácter subsidiario de este recurso frente al de casación ordinario y de unificación de doctrina.

Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional dicten resolviendo recursos de apelación. Esto significa que cuestiones como el nacimiento y la extinción no son susceptibles de segundas instancias, sino directamente de casación ordinaria o para la unificación de doctrina, mientras que ante el resto de las cuestiones litigiosas que afecten a los funcionarios públicos caben segundas instancias y casación en interés de la ley.

El recurso de casación en interés de la ley autonómica procede contra las sentencias dictadas en única instancia por los Jueces de lo contencioso-administrativo contra las que no se interpone el recurso de casación en interés de la ley estatal, siempre que sean gravemente dañosas para el interés general y erróneas, pudiendo únicamente enjuiciarse a través de este recurso la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de la Comunidad Autónoma que hayan sido determinantes del fallo recurrido (art. 101). Por lo tanto, procede este recurso siempre que no sea susceptible de interposición el recurso de casación ordinario ni el recurso para la unificación de doctrina. Esto significa que a través de este recurso pueden recurrirse, por supuesto siempre que se den el resto de los presupuestos que exige la Ley, las sentencias en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas salvo las que se refieran al nacimiento y extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, que, como es sabido, están sujetas a casación ordinaria.

Finalmente, sólo nos resta hacer referencia al recurso de revisión, que, como se sabe, puede interponerse contra todas las sentencias firmes de cualquier órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo cuando se den los supuestos y circunstancias previstos en el artículo 102.1. En definitiva, si se dan algunos de los motivos previstos en la Ley cabe el recurso de revisión frente a las sentencias recaídas en materia de personal.

Cabe concluir, por lo tanto, que en la actualidad la mayor parte de las sentencias recaídas en asuntos de personal al servicio de la Administración Pública son susceptibles de ser recurridas. Así, cabe la apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional de las resoluciones dictadas en primera instancia por los Juzgados unipersonales cuando se refieran a cuestiones de personal distintas al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios de carrera. Mientras que estos supuestos excluidos de la segunda instancia están sujetos a casación ante el Tribunal Supremo o Tribunales Superiores de Justicia, según que el recurso se base en infracción de una norma estatal o autonómica.

Asimismo, hemos visto cómo los supuestos de personal excluidos de la casación ordinaria y para unificación de doctrina son susceptibles de casación en interés de la ley. No obstante, la razón de ser de este recurso (91),

(91) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ (*op. cit.*, pág. 663) afirman, en la línea avanzada por S. MARTÍN-RETORTILLO, COSCULLUELA MONTANER y GONZÁLEZ PÉREZ, que la razón de ser de este recurso es «el interés de la propia Administración en cuanto titular de una concreta potestad administrativa, normativa o no normativa, por lo que deben considerarse legitimados para interponerlo todas las entidades públicas que tengan atribuidas como tales dichas potestades».

así como los sujetos legitimados para interponerlo (92) y los efectos de la sentencia recaída con ocasión de la resolución del mismo (93), llevan a afirmar que su relevancia es escasa o prácticamente nula en esta materia. Algo similar ocurre con el recurso de revisión ya que su naturaleza extraordinaria, en la medida en que procede contra sentencias firmes y, exclusivamente, por los cuatro motivos tasados en la Ley, justifica su aplicación excepcional en todas las materias y, por lo tanto, en la de personal.

V. REFLEXIONES FINALES

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa la situación de saturación que padecen los órganos judiciales, con la consiguiente derivada lentitud en la resolución de los procesos, está poniendo en grave peligro el cumplimiento real y efectivo del derecho constitucional a un proceso sin dilaciones indebidas y, por lo tanto, conculca el derecho de todas las personas a obtener una tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. Esta situación crítica que vive la jurisdicción contencioso-administrativa fue determinante de la reforma que experimentó la Ley procesal administrativa en 1998. Esta norma introduce importantes novedades, de entre las que destacan aquellas que van dirigidas a dinamizar y obtener una gestión más ágil y rápida de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La ausencia de eficacia en la resolución de los procesos afectó incluso a los litigios que se planteaban en materia de personal. Estos asuntos, a pesar de presentar una problemática generalmente sencilla y de ser tramitados a través de un procedimiento especial de carácter sumario previsto en la Ley de 1956, no escaparon de la ineficacia generalizada que padecía el sistema de justicia administrativa.

La peculiaridad de estas cuestiones litigiosas, generalmente de escasa entidad económica y social, llevó al legislador de 1998 a otorgar una regulación específica dentro del proceso ordinario a dicha materia, lo que nos permite afirmar la existencia, aunque no formalmente expresa, de un verdadero procedimiento especial en materia de personal.

La racionalidad fue la pauta a seguir por el legislador al arbitrar, con todos sus aciertos y carencias, las soluciones para dinamizar la tramitación de los procesos (caso testigo, procedimiento abreviado, iniciación mediante demanda, supresión de trámites, etc.), para obtener de esa forma una resolu-

(92) Están legitimados la Administración Pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto, las Entidades y Corporaciones que ostenten la representación y defensa del interés de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, el Ministerio Fiscal y la Administración General del Estado. Esto significa que el administrado queda excluido de la posibilidad de interponer este recurso.

(93) En los términos del artículo 100.7, la sentencia respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal.

ción rápida de los mismos y con ello descongestionar los órganos de la jurisdicción. Por todo ello, consideramos que esta tramitación especial de las cuestiones de personal en el seno del proceso ordinario merece una valoración global positiva. No obstante, sólo la aplicación práctica de la norma a lo largo del tiempo podrá o no confirmar la consecución de la celeridad y eficacia perseguidas con las soluciones arbitradas por el legislador.

