

Consulta 3/2000, de 21 de diciembre, acerca de la competencia de los Órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en cuestiones de cuantía indeterminada en materia de extranjería.

I

La consulta elevada a la Fiscalía General del Estado versa sobre la determinación del órgano jurisdiccional competente, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en lo sucesivo, LJCA), para conocer de los recursos que se deducen frente a las resoluciones emanadas de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, en materia de extranjería, como son, entre otras, las atinentes a la expulsión del territorio nacional, a la denegación de la exención de visado, o a la negativa de concesión del permiso de residencia en nuestro país.

Teniendo en cuenta que los arts. 5 y 51 de la LJCA establecen que la falta de jurisdicción y de competencia del órgano jurisdiccional deben ser apreciadas de oficio por éste, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal, resulta obligado fijar un criterio uniforme de actuación, toda vez que, como destaca la Fiscalía consultante, la práctica judicial revela la existencia de criterios dispares sobre este punto, en los Juzgados y en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

II

La creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, cuya competencia objetiva se define mediante un sistema de lista tasada, constituye una de las principales innovaciones de la nueva Ley Jurisdiccional, y se encamina, como destaca su Exposición de Motivos, a aliviar la saturación que soportan los Tribunales Superiores de Justicia.

Sin embargo, el legislador opta por delimitar las competencias de los Juzgados de lo Contencioso con un criterio de descripción exhaustiva, manteniendo en los Tribunales Superiores de Justicia la competencia residual. De esta forma los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo tienen competencia objetiva para conocer exclusivamente de los asuntos que de modo expreso les asigna el art. 8 de la LJCA.

La formula escogida para determinar la competencia de estos órganos es mixta y combina el criterio del órgano del que proviene el acto recurrido con un criterio material que atiende al contenido y cuantía del acto. Y, aunque pudiera parecer que el legislador prefiere el primero a la hora de repartir las competencias, debe recordarse que el art. 13 c) hacer prevalecer el criterio material diciendo: "salvo disposición expresa en contrario, la atribución de competencias por razón de la materia prevalece sobre la efectuada en razón del órgano administrativo autor del auto".

Sentado lo anterior, para dar respuesta a la cuestión planteada debe en primer lugar analizarse en qué órgano jurisdiccional ubica la ley la competencia para conocer de las

resoluciones de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, para luego examinar si se contempla alguna excepción a la regla general aplicable a las dictadas en materia de extranjería.

En primer lugar, atendiendo al criterio del órgano administrativo, la competencia genérica aparece residenciada en los Juzgados de lo Contencioso, conforme a lo dispuesto en el art. 8.3 de la LJCA que les atribuye el conocimiento de los recursos que se deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, huelga recordar que las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno deben encuadrarse en la denominación de "órganos de la Administración periférica del Estado cuya competencia no se extiende a todo el territorio nacional", que no son sino los órganos a los que la Ley de Organización de Funcionamiento de la Administración General del Estado, (LOFAGE) (art. 22 a 35) se refiere como órganos territoriales.

Sin embargo, el criterio del órgano, debe combinarse con lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 8.3 -redactado en el Senado- que introduce excepciones por razón de la materia y la cuantía, excluyendo de la competencia de los Juzgados los actos de estos órganos de cuantía superior a 10 millones de pesetas y los dictados en materias de dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales. La excepción no se acompaña con la atribución específica de las excepciones a ningún otro órgano por lo que sería aplicable la cláusula residual del art. 10.1 j), residenciando la competencia en los Tribunales Superiores de Justicia.

Es cierto que la excepción no menciona expresamente las resoluciones en materia de extranjería, sin embargo, surge la duda sobre el tratamiento que debe otorgarse a las cuestiones de cuantía indeterminada, como son las dictadas en materia de extranjería (art. 42.2 LJCA), ¿deben ser equiparadas a las del valor económico superior al límite fijado por la ley o deben considerarse excluidas de la excepción? Indudablemente las resoluciones dictadas en materia de extranjería expulsiones del territorio, exenciones de visado, etc. tienen un importantísimo valor social al incidir directamente sobre intereses básicos y esenciales de los interesados, lo que lleva, en principio, a optar por otorgarles el mismo tratamiento que a las de mayor valor económico. Ello sería conforme con la idea que deja traslucir la excepción, que como reconoce la Exposición de Motivos de la LJCA, no es otra que la de atribuir la competencia en cuestiones de mayor entidad económica y social a órganos colegiados.

Este criterio está apoyado por una consolidada jurisprudencia, que, respecto a la admisibilidad de recursos de apelación o casación, considera que los asuntos de cuantía indeterminada se asimilan a los de cuantía superior a la prevista para la admisión de los mismos. Por otro lado, la equiparación a los de superior cuantía parece deducirse también de lo dispuesto en el art. 93.2 de la nueva LJCA que admite expresamente la posibilidad de casación en asuntos de cuantía indeterminada, igualándolos nuevamente con aquellos que superan los 25 millones, fijados en el art. 86.2 de la citada norma como límite para el acceso a la casación.

Por último, debe resaltarse que esta postura coincide con la expresada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el auto de 20 de Octubre de 2000, en el que al resolver un recurso de queja, que cuestionaba precisamente la competencia en materia de extranjería, entiende

que los actos emanados de la Administración periférica del Estado de cuantía indeterminada deben recibir el mismo tratamiento competencial que el establecido para los de cuantía superior a 10 millones de pesetas y concluye manifestando expresamente que la competencia debe entenderse atribuida a los Tribunales Superiores de Justicia.

III

Asimismo, la Fiscalía que eleva la consulta cuestiona qué interpretación debe darse a la regla general de determinación de la competencia territorial de los Juzgados y de los Tribunales Superiores de Justicia de lo Contencioso-Administrativo, establecida en el art. 14.1 de la LJCA en casos de competencias delegadas.

A tenor de este precepto, "con carácter general, será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado".

En la antigua Ley Jurisdiccional de 1956 regía, como fuero ordinario o general, el del lugar de producción del acto impugnado (art. 11.1ª), mientras que en la actual LJCA el fuero general es la sede del órgano que ha dictado el acto impugnado (art. 14.1.primera).

La interpretación meramente gramatical de estas normas permitiría sostener que se ha cambiado el criterio general de determinación de la competencia territorial: de lugar de producción se ha pasado a sede orgánica originaria.

El criterio de la ley parte de que, normalmente, la actividad administrativa nace en el lugar en que radica la sede del órgano que la produce, pero ello no siempre es así. Es el caso de la delegación de competencias, ya que conforme a lo dispuesto en el art. 13.4 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las resoluciones administrativas que se dicten por delegación se consideran dictadas por el órgano delegante, por lo que no siempre se rompe la identificación del lugar de producción y el de la sede del órgano emisor.

El espíritu de la Ley, que no es otro que el del acercamiento de la justicia al ciudadano, del cual es magnífico ejemplo el fuero electivo en determinadas materias, aconseja mantener una interpretación, que respetando la competencia objetiva determinada por el órgano delegante, y por tanto, la posición jerárquica del originariamente competente, permita entender desde el punto de vista territorial que la sede a la que se refiere el art. 14 de la Ley es la sede del órgano delegado.

Esta vía interpretativa ofrece las siguientes ventajas:

1ª.- Acerca la justicia al justiciable; el administrado-recurrente puede acudir a los órganos judiciales más cercanos a su residencia o domicilio, pues en su demarcación se ha dictado el acto que quiere impugnar.

2ª.- Circunscribe el mandato del art. 13.4 in fine de la Ley 30/1992 a su ámbito propio, que es el de la competencia jerárquica y funcional y el de los recursos administrativos.

3ª.- Se opta por un criterio al que no le falta apoyo en la doctrina jurisprudencial recaída en torno al art. 11.1ª la de la Ley Jurisdiccional de 1956.

4ª.- Agiliza los procedimientos, a efectos de remisión del expediente o de prueba procesal, dada la proximidad geográfica.

IV

De cuanto antecede se extraen las siguientes conclusiones:

1ª.- La competencia objetiva para conocer de recursos que se deduzcan frente a los actos de cuantía indeterminada dictados en materia de extranjería por los órganos de la Administración periférica del Estado (Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno) corresponde a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

2ª.- La competencia territorial corresponde al órgano de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, funcional y orgánicamente competente, en cuya demarcación tenga la sede el órgano delegado que dicta el acto recurrido.