



MEDITERRANEO ECONOMICO

Un balance del Estado de las Autonomías

- La experiencia autonómica en España.
Consecuencias políticas, económicas y sociales
- Financiación y gasto de las CCAA
- Dinámica económica en la España de las autonomías
- Funciones y políticas autonómicas



LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA JUSTICIA *

Olayo González Soler **

1. Introducción

Antes de abordar el análisis del objeto central de este trabajo, que lo constituye una evaluación de la Administración de Justicia en la España de comienzos del siglo XXI, conviene realizar, a modo de introducción, algunas precisiones sobre lo que se consideran presupuestos esenciales para su desarrollo.

La primera de ellas es de carácter terminológico: aún cuando en el título de este trabajo se utiliza el término “justicia”, es obvio que, como ya se ha dicho, nuestras reflexiones se van a centrar en la Administración de Justicia, expresión ésta que, si bien es susceptible de ser entendida como un servicio público, sin embargo, es utilizada aquí en un sentido amplio, que comprende no solamente el referido servicio sino también el conjunto de los órganos que lo prestan -órganos que integran el PJ (Poder Judicial)-, así como la función a través de la cual dicho servicio se presta por éstos, que se traduce en el ejercicio de una potestad, la jurisdiccional, caracterizada esencialmente por resolver, o tratar en la terminología moderna, conflictos ínter subjetivos de manera independiente e imparcial mediante la aplicación de normas jurídicas, con la peculiaridad de que sus decisiones gozan de la condición de la coercibilidad, es decir, son susceptibles de ser impuestas por la fuerza en el caso de que no sean cumplidas voluntariamente por sus destinatarios. No en balde, los modernos estados de derecho, como es en el que se proclama España constituida en el art. 1.1 CE (Constitución Española), para que puedan merecer el calificativo de democráticos, requieren, entre otros elementos, que las normas que regulan las relaciones sociales sean elaboradas por representantes de los ciudadanos elegidos periódicamente, en condiciones de igualdad, mediante sufragio directo, universal y secreto y, en segundo lugar, que, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar otros sistemas de solución de conflictos, los ciudadanos cuenten con la posibilidad de someter las controversias que entre los mismos surjan a un sistema de solución de conflictos, el sistema judicial, que se caracteriza esencialmente por que sus decisiones se adoptan mediante la aplicación de normas jurídicas y a través de un proceso equitativo.

* El presente trabajo es fruto de la invitación realizada por el Instituto de Estudios Cajamar para colaborar en la elaboración de un balance sobre el denominado "Estado de las Autonomías", habiéndome sido asignada la realización del análisis sobre la Administración de Justicia, tarea que asumo con gratitud porque me permite presentar, con absoluta libertad de criterio, mis reflexiones sobre una cuestión que, además de haber constituido objeto de una buena parte de mi actividad profesional, constituye, en mi opinión y con independencia de su actualidad por razones coyunturales, una de las claves de bóveda que sostiene la construcción del Estado, pues, no en balde, como reza en el frontispicio de algún monumento vienes, la justicia es fundamentum regnorum.

** Teniente Fiscal de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

La distinción apuntada fue puesta de relieve ya hace tiempo (PIZZORUSSO, 1985) haciéndose ver que, mientras que el PJ se integra por un conjunto de órganos de los que son titulares quienes han acreditado, a través del procedimiento legalmente establecido, su idoneidad para tener acceso a su titularidad, el ejercicio de la potestad jurisdiccional se traduce en la solución de conflictos mediante la aplicación de las normas jurídicas a través de los procedimientos previstos en la ley.

Por otra parte, el PJ que será objeto de nuestra atención está integrado por un conjunto de órganos (Juzgados y Tribunales) a los que viene atribuido, por la ley, el conocimiento y la decisión sobre los conflictos de carácter “inter subjetivo” o “social”¹; los primeros son los que surgen por transgresiones de normas de derecho privado (en general, derecho civil, mercantil o laboral), mientras que en los segundos las normas vulneradas son de naturaleza pública (también en general, las penales o las administrativas, entre las que se incluyen, obviamente, las tributarias o fiscales).

Fuera del PJ existen otros órganos que, aunque también ejerzan funciones jurisdiccionales en España, o fuera del territorio nacional pero con posibilidad de afectar a sus ciudadanos (sean personas físicas o jurídicas) o a sus intereses (sean públicos o privados), no constituirán objeto de nuestra atención, como pueden ser el TC (Tribunal Constitucional) o el Tribunal de Cuentas en el ámbito nacional o los Tribunales de la Unión Europea (Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia) o del Consejo de Europa (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) en el ámbito internacional, si bien en este último caso es dudoso que se pueda atribuir plenitud jurisdiccional a los mismos, dado que, de alguna manera, para la ejecución de sus decisiones requieren la colaboración, en una u otra forma, de órganos nacionales.

Además, resulta necesario distinguir entre el PJ, que, como se ha dicho, está integrado por el conjunto de los titulares de la potestad jurisdiccional, y su órgano de gobierno o, mejor dicho, sus órganos de gobierno, que son el CGPJ (Consejo General del Poder Judicial) las Salas de Gobierno de los TSJ (Tribunal Superior de Justicia) los Presidentes de dichos Tribunales y de las AP (Audiencia Provincial) y los Jueces Decanos, siendo de advertir que en los tres últimos casos dichos órganos de gobierno pueden simultanear el ejercicio de dichas funciones con el de las jurisdiccionales.

Finalmente hay que señalar que, de acuerdo con la doctrina constitucional², es susceptible distinguir entre la Administración de Justicia y la “administración” de la Administración de Justicia, concepto este último en el que se engloban el conjunto de normas jurídicas, y de órganos encargados de su aplicación, que tienen por objeto la regulación y la gestión de los elementos personales que colaboran con los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional así como las de los medios materiales que unos y otros emplean.

1 MORENO CATENA, V, y otros (1996), pág. 23.

2 Ver, por ejemplo, STC (Sentencia del Tribunal Constitucional) 56/1990.



Tradicionalmente se ha venido entendiendo que la utilización de los términos “Justicia” o “Administración de Justicia” para referirse al PJ o al ejercicio de la potestad jurisdiccional era propia de regímenes políticos no democráticos en la medida en la que, con el empleo de tales denominaciones, se quería obviar referirse al tercero de los poderes en que se estructura la organización de los estados a partir de la Revolución Francesa. Sin embargo, no puede extraerse semejante conclusión si se analizan las rúbricas de los títulos que nuestras Constituciones han dedicado a la materia. Así se ha podido decir (MORENO CATENA, 1996) que el empleo de una u otra denominación “ha tenido históricamente considerables vaivenes” puesto que “la Constitución de 1812, aunque realmente vino a consagrar la separación de poderes, rubricó su Título V “De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y criminal”. La Constitución de 1837 tituló “Del Poder Judicial”. La de 1845 acogió la rúbrica “De la Administración de Justicia”. En la Constitución de 1869 reapareció la expresión Poder Judicial. Sin embargo, la Constitución de la Restauración monárquica de 1876 volvió a utilizar “De la Administración de Justicia”. Por último, en la Constitución de 1931 se empleó la rúbrica “De la Justicia”, al igual que en la Ley orgánica del Estado de 1967”³.

En cuanto al método a seguir se analizará, en primer lugar, la distribución del poder en nuestra vigente Constitución; a continuación se expondrá la organización del PJ vigente y se finalizará exponiendo unas reflexiones sobre la actual organización de la Administración de Justicia, atendiendo no solamente al modelo constitucional de distribución del poder sino también a la propia naturaleza del poder a distribuir.

2. La distribución del poder en la Constitución Española

357

La CE “divide el poder en tres planos o niveles principales. Consagra, en primer lugar, el plano horizontal, la división ya típica y consustancial al constitucionalismo, entre el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. En segundo lugar, en el plano vertical, distribuye el poder entre el centro y la periferia. En fin, permite asignar el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a instituciones u organizaciones internacionales o supranacionales lo que ha supuesto un nuevo reparto, esta vez entre España y la Unión Europea, que, por cierto, afecta notablemente también a las Comunidades Autónomas” (MURILLO DE LA CUEVA, L. 2000)⁴.

De esos tres planos en los que el texto constitucional divide el poder en España nos vamos a detener ahora en el segundo, en el que distribuye el poder entre el centro y la periferia, desarrollando en primer lugar los principios que lo informan.

3 Obra citada, pág. 59.

4 Pág. 91.

2.1. Principios que la informan

El art. 2 CE “garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones” que integran la Nación española y, en desarrollo de dicha garantía, el Título VIII de nuestra norma fundamental, que lleva por rúbrica “De la Organización Territorial del Estado”, regula en tres capítulos los principios generales de la misma, la Administración Local, que comprende los municipios y las provincias, y las CCAA (Comunidades Autónomas).

La regulación constitucional de las CCAA se inspira en el denominado por la doctrina científica (LÓPEZ GUERRA, 2004) principio dispositivo. “Ello viene a significar que, si bien la Constitución prevé el establecimiento de comunidades autónomas, y la adopción por éstas de una estructura institucional y la asunción de competencias legislativas y ejecutivas, no crea por sí misma comunidades autónomas concretas (ni reconoce comunidades preexistentes) ni establece en forma general cuales serán los órganos de éstas, ni reparte competencias o funciones entre los poderes centrales y autonómicos. De acuerdo con el principio dispositivo, todo ello se hace depender de las regulaciones contenidas en los estatutos de autonomía, como normas a las que se remite la Constitución para que lleven a cabo esas tareas”⁵. A tal efecto conviene poner de manifiesto que, conforme a lo dispuesto por el art. 147.1 y 2 CE, “... los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” y en su contenido debe figurar, como mínimo⁶, la denominación de la Comunidad de que se trate, la delimitación de su territorio y las competencias asumidas”.

Ello permite asegurar que los EEAA (Estatutos de Autonomía) desempeñan una función constitucional puesto que, por la propia remisión de la CE, son los instrumentos encargados de completarla o integrarla estableciendo no solamente las previsiones expresas del art. 147.1 y 2 CE, sino también su estructura institucional y las competencias asumidas. Cumplen, por tanto, una función constitucional, como, por lo demás, lo pone de manifiesto el art. 28.1 LOTC (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), conforme al cual el criterio con arreglo al que debe ser ejercido por el TC el control de constitucionalidad de las leyes u otras disposiciones con fuerza de ley que se sometan a su conocimiento a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad es el que proporcionan, “además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de éstas”.

Sin embargo de ahí no puede inferirse que los EEAA tengan rango constitucional *stricto sensu* en nuestro ordenamiento jurídico, con independencia del que se les pueda atribuir en el ordenamiento autonómico respectivo.

5 Págs 11-12.

6 Con independencia de las consecuencias que puedan extraerse de la interpretación de los preceptos citados, basta una lectura de los vigentes Estatutos de Autonomía para comprobar que el art. 147.2 es una norma que establece el contenido mínimo de los mismos.



En efecto, lo que distingue a una norma constitucional de cualquier otra es que aquella, por ser la norma suprema del ordenamiento, no deriva su validez de ninguna otra y, por tanto, no está sujeta a control jurisdiccional de clase alguna para comprobar su adecuación a esa otra norma superior porque, sencillamente, la misma es inexistente. No ocurre eso con los EEAA, que, deben, con carácter general, mantenerse “dentro de los términos de la presente Constitución”⁷ y, además, su constitucionalidad puede ser controlada por el TC por cualquiera de las vías establecidas al efecto, el recurso de inconstitucionalidad o la cuestión de inconstitucionalidad. Así lo dispone expresamente el art. 27.2.a) LOTC, conforme al cual “son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes orgánicas”⁸.

De esa manera el TC ha dicho, cuando resolvió los conflictos positivos de competencia acumulados promovidos, el primero, con relación al Decreto 39/1981, de 2 de marzo, del Gobierno Vasco sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo y, el segundo, con relación al RD (Real Decreto) 1040/1981, sobre Registro y Depósito de Convenios colectivos de Trabajo, que, aun cuando para resolver los conflictos de competencia resulta decisorio el texto del EA a través del cual se asume la competencia discutida, “esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma”⁹.

Siendo ello así, creo que puede asegurarse que los EEAA deben ajustarse, como regla general, a las características propias del “Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, como dice el art. 1.1 CE que es el estado en que España se constituye. Y, en particular y sin ánimo de exhaustividad, creo que puede decirse que los EEAA tienen también que respetar, al menos, los siguientes límites:

⁷ Art. 147.1 CE.

⁸ Se llama la atención sobre la dicción legal del precepto transcrito, “Estatuto de Autonomía y demás Leyes orgánicas”, porque, como tendremos ocasión de ver más adelante, aunque los EE AA, en su establecimiento inicial y en sus sucesivas reformas, deban ser aprobados mediante una LO (Ley Orgánica), no son, propiamente hablando, una LO.

⁹ STC 18/1982, FJ 1.

- A) En primer lugar, la unidad de la Nación española, que, conforme al art. 2 CE, es indivisible e indisoluble.
- B) En segundo lugar, tienen que respetar, conforme al precepto constitucional citado, el principio de solidaridad entre todas las CCAA que integran España, cuya garantía se coloca por el art. 138.1 CE bajo la salvaguardia del Estado, expresión ésta que hay que entender aquí, puesto que es indudable que las CCAA también son Estado, como integradora de los órganos centrales del mismo, esto es, en los que se encarnan los Poderes legislativo, ejecutivo o judicial y el TC.
- C) En tercer lugar, deben ser respetuosos con el principio de igualdad, que, además de ser un derecho fundamental de los ciudadanos que proclama el art. 14 CE, se erige en límite infranqueable de los EEAA. Así se establece en el art. 139.1 CE, que dispone que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” y, además, en el art. 138.2 CE se proscriben expresamente las diferencias entre los estatutos que impliquen privilegios económicos o sociales.
- D) Por otra parte, no pueden ser objeto de regulación estatutaria, en virtud del denominado principio de “congelación de rango”, materias propias de una ley orgánica o de otro tipo de normas, como las leyes orgánicas de transferencia o de delegación de competencias, leyes marco o, en general, leyes ordinarias, ya que lo que se pretende con el referido principio¹⁰ es evitar la petrificación del ordenamiento, impidiendo o dificultando su reforma ulterior mediante la adopción de un procedimiento legislativo distinto al que corresponde. A este respecto conviene poner de manifiesto que, como ya se anunció antes, los EEAA, aunque se aprueben formalmente, tanto en su establecimiento inicial como en sus sucesivas reformas¹¹, mediante una LO en el ejercicio por las Cortes Generales de la potestad legislativa, no son propiamente una LO ni por su contenido ni, sobre todo, por el procedimiento de su elaboración, ya que, en cuanto a su contenido, son esencialmente la norma institucional de las CCAA, y, en cuanto al procedimiento para su elaboración, es necesario contar, en alguna medida, con la colaboración de la C A respectiva y de sus ciudadanos. Ello da lugar a que la inclusión de la regulación de una materia en los EEAA entraña que el legislador estatal no podrá introducir modificación alguna si no es a través del procedimiento de reforma previsto en el propio Estatuto y, además, que el propio legislador autonómico tenga que respetar dicha regulación pues, no en balde, está incluida en su norma institucional, que debe ser observada por la legislación autonómica que se dicte.
- E) Tampoco pueden formar parte del contenido de los EEAA regulaciones en las que no se tome en consideración la proscripción de la arbitrariedad que se proclama en el art. 9.3 CE.

10 Cfr. SSTC 5/1981, 76/1983, 26/1987 o 76/1992.

11 Arts. 144, 147.3, 151. 1 y 3 y 152.2 CE.



F) Finalmente, el art. 145 CE prohíbe expresamente la federación de CCAA, prohibición que no implica que no puedan celebrar convenios entre ellas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, supuestos en los cuales bastará con dar cuenta de los mismos a las Cortes Generales, puesto que en los demás casos las fórmulas de colaboración se plasmarán en “acuerdos” que, según el precepto constitucional citado, deberán ser aprobados por las Cortes Generales.

2.2. Técnicas para su ejecución

La vigencia del principio dispositivo se manifiesta también en el diferente techo competencial que pueden alcanzar las distintas CCAA en que España se ha constituido.

En efecto, aunque en la actualidad haya sido superada la diferencia competencial e institucional establecida por la CE¹² en atención al distinto procedimiento seguido para la elaboración de los EE AA, es evidente que si a su contenido constitucional previsto, que, como antes se ha dicho, es de mínimos, se añade que el art. 148.1 y 2 CE disponen que “las Comunidades Autónomas **podrán**¹³ asumir competencias en las siguientes materias” y que “transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas **podrán**¹⁴ ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149” CE, la conclusión que cabe extraer es que no tiene por qué ser idéntico el techo de competencias que alcancen las diferentes CCAA, aunque sea innegable que, por mimetismo o por el deseo de evitar agravios comparativos o por cualquier otra circunstancia, la tendencia dominante en los EEAA es, al menos en materia de competencias asumidas por las Comunidades respectivas, a la unificación o equiparación, como lo pone de manifiesto la famosa cláusula “Camps” incluida en la reciente reforma del EA de la Comunidad Valenciana.

Para el establecimiento del contenido competencial de los EE AA la CE emplea (BORREL MESTRE, 2002) “un sistema de listados”¹⁵, completado con otras técnicas, que, en su conjunto, revelan que la preocupación del constituyente se centró esencialmente en el establecimiento de lo que se ha dado en denominar Estado Autonómico o Estado de las Autonomías más que en establecer las bases que permitieran resolver adecuadamente las relaciones entre el Estado y las CCAA que lo integran una vez que éstas entraran en funcionamiento (BARNES VÁZQUEZ, 2004)¹⁶.

12 Arts. 148.2, 151.1 y 152.1 CE.

13 La negrita es propia.

14 La negrita es propia.

15 Obra citada, pág. 67.

16 *Legislación básica y Estatuto de Autonomía*, págs. 94-99.

En efecto, aunque el art. 149 CE contiene el “listado” de competencias exclusivas del Estado que, por tanto, no podrían ser asumidas por las CCAA, ello no es así de maneras absolutamente estricta porque “con mayor frecuencia nos encontramos ante esquemas más complejos de los que se deriva que la exclusividad competencial del Estado sólo opera sobre una determinada potestad (por ejemplo la legislativa) o incluso únicamente sobre una parte de ella (legislación básica). En otros supuestos también se produce una división sectorial dentro de un espacio que a priori podría considerarse una única materia competencial, pero sobre la cual la competencia estatal sólo se proyecta con relación a una de las partes” (BAYONA, 2003)¹⁷.

Buena prueba de lo que se acaba de decir la proporcionan, por ejemplo, las reglas 6^a, 7^a, 8^a, 17^a, 18^a, 19^a, 20^a, 21^a, 22^a, 24^a, 27^a, 28^a, 29^a del art. 149.1 CE y el párrafo 2 de dicho precepto, en donde unas veces se reconoce a las CCAA competencias de ejecución y otras veces competencias normativas de desarrollo, mientras que en algunos casos la competencia es exclusiva del Estado central si la materia es de interés general.

En el mismo sentido el prof. Barnes sostiene que no solamente “la distribución (de competencias) no pivota en rigor sobre la técnica de la exclusividad en sentido estricto” sino que tampoco “incorpora técnicas *concurrentiales stricto sensu*” ya que, con algunas excepciones, la CE no contempla espacios competenciales comunes “en principio retenidos por las instancia inferior, y que sólo pueden ser ocupados por la Federación frente a los *Länder*, en el caso alemán (art. 72 II GG) o por la Comunidad frente a los Estados miembros (art. 5, párr. 2º TCE), en función de determinados criterios o presupuestos legitimadores”¹⁸.

Y es que el “listado” de competencias exclusivas del Estado se complementa con una especie de cláusula subrogatoria¹⁹ en virtud de la cual las competencias que no estén atribuidas expresamente al Estado en el art. 149.1 CE podrán ser ejercidas por las CCAA siempre que hayan sido asumidas expresamente en sus respectivos EEAA, si bien, en todo caso, las competencias no asumidas en los textos estatutarios corresponderán al Estado central, cuya legislación, además, prevalecerá, en caso de conflicto, sobre la de las CCAA en todo lo que no esté atribuido exclusivamente a la competencia de éstas y, además, goza de la condición de legislación supletoria.

La distribución de competencias efectuada en la forma expresada se completa, además, con las técnicas que proporcionan las leyes de bases y las leyes marco así como las de transferencia o delegación de competencias y, finalmente, con las de armonización de las disposiciones normativas de las CCAA, incluso en el caso de que se trate de materias que sean de su competencia, cuando así lo exijan razones de interés apreciadas por las Cortes Generales por mayoría absoluta (art. 150 CE).

17 Pág. 56.

18 Obra citada, pág. 96.

19 Cfr. Art. 149.3 CE, que Borrell Mestre califica de “cláusula de cierre”, obra citada, pág. 67.



Si a ello se añade que, en algunos casos, como veremos que ocurre con la Administración de Justicia que contempla el art. 149.1.5ª CE, las propias expresiones del texto constitucional, al ser interpretadas por el TC, han sido moduladas en el sentido de entenderlas susceptibles de varias interpretaciones, permitiendo así que las CCAA puedan asumir competencias sobre materias que, entendidas en su sentido literal, son competencia exclusiva del Estado, no en balde se puede calificar de complejo el proceso de distribución territorial del poder que se establece en la CE, y no solamente porque represente el paso de un estado central a un estado descentralizado, sino por la misma dificultad que entraña la puesta en práctica del proceso de distribución del poder previsto en la Constitución.

3. La distribución del poder judicial en la CE

¿Es aplicable al Poder Judicial el mecanismo constitucional de distribución de los poderes que antes se deja someramente enunciado?

La respuesta a dicha pregunta, tras el análisis de los párrafos segundo y tercero del art. 152.1 CE, tiene que ser necesariamente negativa, al menos si se entiende que lo que se quiere preguntar es si dicho mecanismo es susceptible de traslación automática.

En efecto, mientras en el párrafo primero del precepto citado se dispone que “la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa ...; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente ... al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella”, en el párrafo segundo de dicho precepto solamente se prevé que “un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”. Finalmente, en el párrafo tercero del precepto constitucional que se está transcribiendo se ordena que “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia”.

Si se toma en consideración, además, que, por una parte, el art. 148 CE, en el que se recoge el listado de competencias que pueden ser asumidas en los EEAA, no contempla ninguna relacionada con la Administración de Justicia y, por otra, que ésta es, conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.5ª CE, competencia exclusiva del Estado, la conclusión que de todo ello se deriva es que el mecanismo de distribución de poderes antes expresado afecta al ejecutivo y al legislativo, pero no al judicial, que, por tanto, continúa retenido por el Estado central salvo en los extremos previstos en el art. 152.1 CE, que, como se ha dicho, son, en primer lugar, la culminación de la organización judicial en las CCAA por los TSJ; en segundo lugar, la necesidad de que, dejando a salvo la jurisdicción del TS, las instancias judiciales concluyan en el territorio de la Comunidad en la que radique el órgano que conoce del proceso en primera instancia y, finalmente, la participación de las CCAA en la organización de la demarcación judicial.

Tales son las referencias constitucionales a la descentralización de la Justicia y respecto de ellas hay que señalar que, salvo las referidas a la demarcación judicial, las demás no son otra cosa que el reconocimiento constitucional de la organización de la Administración de Justicia que, prácticamente, se encontraba vigente al tiempo de elaborarse la CE, puesto que, antes de la constitución de los TSJ las antiguas Audiencias Territoriales culminaban la organización judicial en el territorio de lo que hoy son las CCAA y el TS, aunque tenía jurisdicción en todo el territorio nacional, no conocía, sin embargo, de todas las controversias resueltas por los órganos inferiores sino solamente de las que las resoluciones dictadas durante su tramitación eran susceptibles, en atención a determinadas circunstancias, de tener acceso al mismo a través de los recursos extraordinarios de casación y revisión.

Pese a lo dicho, la cuestión planteada no puede resolverse, como se verá, con una respuesta tan simple, si bien para su exposición será necesario referirse, en primer lugar, al alcance de los principios de unidad e independencia del PJ contenida en el párrafo segundo del art. 152.1 CE y, en segundo lugar, a la organización judicial vigente después de aprobarse nuestra norma fundamental.

3.1. Principios constitucionales informadores

A diferencia de lo que ocurre con los otros poderes del Estado, a los que en la CE ni siquiera se les identifica con dicha denominación²⁰, respecto al Judicial no solamente se le llama Poder sino que, además, el propio texto constitucional señala algunos principios informadores del mismo, entre los que cabe destacar los siguientes:

²⁰ Las rúbricas de los Títulos III, IV y V de la CE son, respectivamente, “De las Cortes Generales”, “Del Gobierno y la Administración” y “De las relaciones entre el que Gobierno y las Cortes Generales”.



- 1) Autonomía de gobierno: Para el constituyente la Jurisdicción no solamente debía encarnar uno de los Poderes del Estado sino que, además, lo dotó de autonomía gubernativa, disponiendo al efecto que su órgano de gobierno es el CGPJ, cuya regulación, como la del propio PJ, se efectuará por una Ley Orgánica (LO)²¹.
- 2) Unidad jurisdiccional: Proclamado en el art. 125.5 CE, conforme al cual “el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”, tiene, en mi opinión, varias manifestaciones.

En primer lugar, la organización de todos los órdenes jurisdiccionales (civil, penal, laboral, administrativa) culmina en el TS, cuya jurisdicción se extiende a todo el territorio nacional, lo que no quiere decir que todas las Sentencias dictadas por los órganos judiciales deban o puedan ser enjuiciadas por dicho Tribunal²².

En segundo lugar, el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, se regulará por la LOPJ, con lo que se introduce, constitucionalmente, una división entre el personal que integra cada uno de los órganos jurisdiccionales, ya que, de un lado, será necesario configurar un cuerpo único con los Jueces y Magistrados, que son quienes ejercen estrictamente la potestad jurisdiccional, y, de otro, el resto del personal que colabora en el ejercicio de funciones jurisdic-

21 La LOCGPJ, a la que correspondió el núm. 1/1980, fue aprobada el 10 de enero de 1980 (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1980) y, como tal, se mantuvo vigente hasta la entrada en vigor de la LOPJ 6/1985, de 1 de julio (BOE núm. 157, de 2 de julio; corrección de errores en BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1985), que la integró en su contenido y que ha sufrido, hasta la fecha, las siguientes modificaciones: LO 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar (BOE núm. 171, de 18 de julio); LO 7/1988, de 28 de diciembre, de los Juzgados de lo Penal y por la que se modifican diversos preceptos de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de Enjuiciamiento Criminal (BOE núm. 313, de 30 de diciembre); LO 3/1989, de 21 de junio, de actualización del CP (BOE núm. 148, de 22 de junio); LO 7/1992, de 20 de noviembre, por la que se fija la edad de jubilación de los Jueces y Magistrados y se integra diverso personal médico en el Cuerpo de Médicos Forenses (BOE núm. 280, de 21 de noviembre); LO 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE núm. 268, de 9 de noviembre; corrección de erratas en BOE núm. 285, de 29 de noviembre); LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado (BOE núm. 122, de 23 de mayo); LO 5/1997, de 4 de diciembre, de Reforma de la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE núm. 291, de 5 de diciembre); LO 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ (BOE núm. 167, de 14 de julio); LO 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del CP, aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre (BOE núm. 104, de 1 de mayo); LO 13/1999, de 14 de mayo, de modificación de los artículos 19 y 240 de la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE núm. 116, de 15 de mayo); LO 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 307, de 23 diciembre); LO 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del CGPJ, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 155, de 29 junio); LO 4/2003, de 21 de mayo, complementaria de la Ley de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrati (BOE 122, de 22 mayo); LO 5/2003, de 27 de mayo, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ; la LO 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial (BOE 127, de 28 mayo); LO 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 164, de 10 julio); LO 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LO del PJ y del CP (BOE 309, de 26 diciembre); LO 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 309, de 26 diciembre); LO 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 313, de 29 diciembre). LO 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina (BOE núm. 163, de 9 de julio). Tal multitud de modificaciones pone de manifiesto la inconsistencia de los temores del TC en torno a la petrificación del ordenamiento jurídico por la utilización de procedimientos legislativos que exigen mayorías cualificadas y, además, entraña un serio riesgo de inseguridad jurídica por las dificultades que puede entrañar la selección de la norma aplicable.

22 Art. 123.1 CE.

cionales (Ministerio Fiscal, Secretarios Judiciales, Médicos y Peritos Forenses en general, otros funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, Policía Judicial), que integrará sus propios cuerpos, no siendo ya imprescindible, constitucionalmente hablando, que formen un cuerpo único ni que dependan del CGPJ.

En tercer lugar, prohibición de los tribunales de excepción²³ y, en general, de las jurisdicciones especiales, como se recoge en el art. 3.1 LOPJ, que establece que “la jurisdicción es única y se ejerce por los Juzgados y tribunales previstos en esta Ley, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución a otros órganos”. La mayor flexibilidad con la que el principio de unidad jurisdiccional aparece expresado en la LOPJ permite evitar contradicciones con las previsiones constitucionales sobre ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de otros órganos no integrados en el PJ, como pueden ser el TC (arts. 159 y ss CE), el Tribunal de Cuentas (art. 136 CE) y los tribunales consuetudinarios y tradicionales (art. 125 CE). En cualquier caso lo que se quiere, con una u otra formulación, es excluir del ámbito del PJ las jurisdicciones especiales, impropias de un estado de derecho, puesto que las dos notas fundamentales que las caracterizan son que, desde el punto de vista formal, no se rigen por la LOPJ ni forman parte del PJ y, desde el punto de vista material, que carecen de independencia frente a los demás poderes del Estado, singularmente frente al Poder Ejecutivo (Gimeno Sendra, 1996)²⁴. De ahí la necesidad de que el referido principio de unidad jurisdiccional tenga que ser completado con los que a continuación se citan.

- 3) Inamovilidad, que aparece definida en el art. 117.2 CE al disponer que “los Jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por algunas de las causas y con las garantías previstas en la ley” y que se caracteriza (Montero Aroca, 2000) por ser absoluta y sin límite temporal²⁵, puesto que garantiza la pertenencia a la Carrera Judicial de sus integrantes y el destino que en cada momento estén desempeñando, y, además, dicha garantía abarca desde la incorporación a la Carrera hasta la jubilación en la misma, sin perjuicio de la existencia de cargos o destinos temporales, que están previamente determinados en la ley, como pueden ser los jueces de paz o los Magistrados eméritos o suplentes y los Jueces sustitutos.
- 4) Independencia, que, como Jano, tiene una doble faz: de una parte, constituye un presupuesto para el ejercicio de la función jurisdiccional, que requiere ser imparcial y, además, parecerlo que se es, lo que entraña la necesidad de que quienes desempeñen dichas funciones, además de no tener ninguna conexión, personal ni profesional,

23 Art. 117.6 CE

24 Introducción al Derecho Procesal, págs. 69 y 70.

25 Contestaciones al programa de Derecho Procesal Civil para acceso a las Carreras Judicial y Fiscal, pág. 105.



con el asunto que deban resolver, solamente dependan de la ley; de otra parte, la consecuencia que se deriva en nuestro sistema de dicho *status* es, a diferencia de lo que ocurre en el derecho anglosajón, la responsabilidad por los actos realizados en el desempeño de sus obligaciones.

Dicha responsabilidad puede ser disciplinaria o jurisdiccional. La primera tiene su origen en el incumplimiento de deberes profesionales y es exigida por los propios órganos de Gobierno del Poder Judicial, cuyas resoluciones son recurribles ante los órganos jurisdiccionales, mientras que la segunda tiene su origen en los daños causados en el ejercicio de su función por los Jueces y Magistrados y puede ser de naturaleza civil, en cuyo caso se traduce en el resarcimiento de aquéllos, o de naturaleza penal en los casos en que el comportamiento causante del daño coincida con alguno de los tipos de injusto cuya realización está prohibida por el CP (Código Penal) bajo la conminación de ser condenado al cumplimiento de la pena prevista en el propio tipo, en cuyo caso su exigencia se traduce en, además del resarcimiento de los daños causados, la imposición de la pena o penas correspondientes.

La responsabilidad jurisdiccional, tanto civil como penal, es exigida ante los propios órganos jurisdiccionales, que también son, como ya se ha dicho, quienes tienen la última palabra en la exigencia de la responsabilidad disciplinaria, razón por la cual convendría reflexionar si, para respetar la apariencia de imparcialidad, no fuese conveniente residenciar dicha competencia en órganos ajenos al PJ.

La independencia y responsabilidad están recogidas en el art. 117.1 CE, que también se refiere a la necesidad de que los órganos del PJ actúen sometidos únicamente al imperio de la ley, que es, en definitiva, un compendio bastante expresivo de todo lo que se ha dicho.

- 5) Finalmente, y también como una garantía más que rodea el ejercicio de la función jurisdiccional, la CE completa su configuración considerándola, además de excluyente de la intervención de otros órganos en su ejercicio, como exclusiva de los Juzgados y Tribunales, impidiendo que éstos puedan ejercer otras funciones que las jurisdiccionales o las que le sean conferidas en garantía de cualquier derecho (art. 117.3 y 4 CE).

3.2. Organización vigente del Poder Judicial en España

Obvio es decir que no se va a realizar ahora una exposición de la vigente organización del PJ en España ya que ello excede de los límites propios del presente trabajo, razón por la cual solamente se procederá a exponer cual ha sido el desarrollo de dicha organización en relación con el modelo de distribución territorial del poder previsto en nuestra Constitución.

A este respecto hay que recordar que “existe una importante coincidencia doctrinal y en el ámbito judicial sobre la inadaptación de la Administración de justicia al ámbito autonómico,”²⁶ (XIOL RÍOS, 2004), opinión que es coincidente con la sostenida por el órgano de gobierno del PJ (CGPJ, 2006) que afirma que “en definitiva, el Poder Judicial no puede calificarse como materia “que por su propia naturaleza sea susceptible de transferencia o delegación” a los efectos del art. 150.2 pues no hay previsión constitucional de que sea susceptible de descentralización territorial como Poder ya que es único, de titularidad estatal y ámbito nacional y de esas características participa su régimen orgánico, jurisdiccional y su sistema de gobierno”²⁷.

La contundencia con la que se manifiesta el CGPJ adolece, en mi opinión, de un rigorismo excesivo puesto que no se pueden desconocer las previsiones constitucionales al respecto que, como ya se ha dicho, hacen referencia, de una parte, a que, sin perjuicio de reconocer que la jurisdicción del TS se tiene que extender a todo el territorio nacional (art. 123.1 CE), las sucesivas instancias procesales se deben agotar ante órganos judiciales radicados en el territorio de la CA en que se encuentre el órgano competente para conocer de la primera instancia (art. 152.1 CE); de otra, a que los TSJ culminarán la organización judicial en el ámbito territorial de cada CA y, finalmente, a las posibilidades de participación de las CCAA en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio respectivo (art. 152.1 CE).

En mi opinión, más bien lo que puede decirse es que la vigencia de algunos de los principios constitucionales informadores de la organización del PJ, concretamente el de la autonomía de gobierno y el de la unidad de organización, dificultan notablemente la distribución autonómica del PJ, dificultad que aumenta por el hecho de que el art. 122.1 CE disponga que “la ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia”, y que se incrementó originariamente porque la primera LOPJ aprobada por las Cortes Generales después de la entrada en vigor de la CE vio la luz después de que se publicaran los EEAA²⁸,

26 “Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, pág. 232.

27 “Estudio sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, pág. 5.

28 La LOPJ se publicó, como ya se ha dicho, en el BOE de 2 de julio de 1995 mientras que los EE AA, dejando a un lado los de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que se publicaron en el BOE de 14 de marzo de 1995, vieron la luz entre el 22 de diciembre de 1979, fecha en la que se publicaron los de Cataluña y el País Vasco, y el 2 de marzo de 1983, fecha en la que se publicaron los de Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla-León, siendo publicados en 1981 los de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias y Cantabria y en 1982 los de La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Navarra, con la peculiaridad de que este último consistió, como reza en su denominación, en la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.



razón por la cual en éstos, a la hora de asumir las competencias en materia de justicia, se incluyó una cláusula subrogatoria, conforme a la cual las competencias asumidas eran las ejercidas por el Ministerio de Justicia, lo que provocó, como se verá posteriormente, que el TC, en virtud del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, tuviera que definir la relación entre EEAA y LOPJ.

La exposición del grado que alcancen las dificultades derivadas de los principios constitucionales informadores de la organización del Poder Judicial para la distribución territorial del mismo así como cual haya sido ésta constituirá, a partir de ahora, el objeto de nuestra atención.

1) Relación LOPJ-EE AA en el ámbito de la Administración de Justicia.

Hay quien entiende (XIOL RÍOS, 2004) que las “insuficiencias²⁹ del sistema normativo autonómico de la Administración de justicia... derivan, en gran parte, de que la Ley orgánica del poder judicial (LOPJ) constituye un elemento constante de interferencia en el marco constitucional y estatutario... (porque) en la práctica se viene admitiendo la supremacía de la LOPJ sobre el EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña) por vía interpretativa (*vid.* STC 56/1990 sobre la competencia para fijar demarcaciones judiciales)”, supremacía que se califica de “supuesta” porque “no puede conciliarse con la naturaleza del EAC, que constituye la norma reguladora de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma mediante un procedimiento de elaboración paccionado que le confiere resistencia frente a la LOPJ y debe traducirse en su prevalencia sobre ella; así lo exige una combinación de los principios de autonomía, competencia, reserva de ley material, reserva de procedimiento legislativo y especialidad: el EAC debe prevalecer frente a las normas generales estatales de naturaleza no constitucional aunque tengan carácter básico”³⁰.

Sin perjuicio de la influencia que en la distribución del poder en el ámbito de la Administración de Justicia quepa atribuir al hecho de que la LOPJ fuese aprobada después de haber sido adoptados los EEAA, no comparto la opinión de tan ilustre autor porque, sencillamente, no puede concebirse en términos jerárquicos la relación entre una y otra norma, ya que, además de tener formalmente el mismo rango, lo que las diferencia es su contenido y su procedimiento de elaboración, lo que determina no solo que los EEAA sean resistentes frente a la LOPJ sino que ésta sea también inmune frente a aquéllos, especialmente si, como ocurre en el caso que analizamos, es la propia CE la que remite expresamente a la LOPJ para la regulación de la organización del PJ, ya que entonces la legitimación última de la LOPJ se encuentra en el propio texto constitucional.

29 Referidas al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

30 *Evaluación ...*, ob. Cit., págs. 232-233.

Donde radica el problema, por tanto, no es en la forma que adopta el instrumento normativo en cuestión sino en su contenido posible, que viene impuesto en la CE, conforme a la cual, por una parte, “la ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia” (art. 122.1 CE), y, por otra, el PJ tiene autonomía de gobierno siendo el principio de unidad jurisdiccional la base de su organización y funcionamiento (arts. 122.2 y 117.5 CE).

Si a ello se añade, en primer lugar, que la Administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado, conforme al art. 149.1.5ª CE, y, en segundo lugar, que, a diferencia de lo que ocurre respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las únicas previsiones constitucionales existentes respecto al PJ son que el TSJ culminará la organización judicial de cada CA y que, sin perjuicio de que la jurisdicción del TS se extienda a todo el territorio nacional, las instancias judiciales deben concluir en el territorio de la CA en que radique el órgano que conoció de la primera instancia del proceso (arts. 152.1 y 123.1 CE), la conclusión que cabe extraer es que, salvo que las Cortes Generales modifiquen, en el ejercicio de su potestad legislativa, la LOPJ para adaptar su contenido a los EE AA, a través de la relación LOPJ-EE AA difícilmente se puede organizar la distribución territorial del PJ de manera diferente a como se ha hecho hasta ahora.

De parecida opinión, al menos en cuanto a una supuesta supremacía del EA de Cataluña, parece ser el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya porque en su Dictamen nº 269, de 5 de septiembre de 2005, dice que “el Estatuto de Autonomía no habría de ser el instrumento constitucionalmente adecuado para reformar leyes orgánicas”, añadiendo que “cuando el Estado ejerce su potestad legislativa no puede estar condicionado jurídicamente por lo que disponen estos preceptos estatutarios, sobre los que prevalecen, en todo caso, la LOPJ y el Estatuto orgánico del ministerio fiscal, en virtud, respectivamente, de los artículos 122 y 124.3 CE”³¹.

2) Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

La independencia de los órganos que integran la Jurisdicción exige, como garantía de aquélla, que su gobierno³² sea ejercido por órganos propios, ajenos a los otros dos poderes del Estado.

31 Citado en el “Estudio sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña” aprobado por el CGPJ, pág. 15.

32 En la expresión citada se incluyen un conjunto de materias que abarcan desde la selección, formación, provisión de destinos hasta la constitución de la planta judicial, dotación de los órganos o ejercicio de funciones de inspección y disciplinarias.



Esta es la razón que explica la previsión constitucional del CGPJ, órgano cuya composición ha sufrido una muy notable transformación, que, sin embargo, ha dejado intacto, hasta ahora, el elevado número de sus miembros (veintiuno), que, en mi opinión, es difícilmente compatible con la agilidad que en la mayoría de las ocasiones requerirá el ejercicio de sus competencias.

Las modificaciones sufridas en su composición van referidas sustancialmente al procedimiento para la designación de sus miembros, puesto que si originariamente los doce miembros de procedencia judicial eran elegidos también por los Jueces, posteriormente³³ dichos doce miembros fueron elegidos por mitad por ambas Cámaras legislativas, procedimiento que superó el control de constitucionalidad al que el mismo fue sometido³⁴, si bien no siempre han sido tomadas en consideración las observaciones que se hicieron por el TC sobre los riesgos que tal procedimiento de designación podía producir “si las Cámaras..., actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a las fuerzas parlamentarias de éstos”. Posteriormente³⁵ se volvió a modificar el procedimiento de designación introduciendo una limitación a las facultades de las Cámaras, que consistió en que los candidatos que designaran debían de elegirse de una lista propuesta por las Asociaciones Judiciales existentes o por un número determinado de Jueces.

El CGPJ, sin embargo, no monopoliza el ejercicio de las funciones gubernativas, puesto que algunas de ellas se residencian en auténticos órganos jurisdiccionales (Jueces Decanos) o en relevantes componentes de los mismos (Presidentes de TSJ y de Audiencias Provinciales) o en otros órganos compuestos exclusivamente por Jueces y Magistrados (Salas de Gobierno), sin perjuicio de las que corresponden, respecto de cada órgano, a su titular.

Para el desempeño de tales funciones al CGPJ se le reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria, que tampoco la ejerce con carácter exclusivo puesto que, a raíz de la LO 16/1994, de 18 de noviembre³⁶ “el Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica, salvo cuando la competencia para ello corresponda al Consejo General del Poder Judicial, a tenor de lo que dispone el artículo 110³⁷. Cuando afecten a condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de los jueces y magistrados estarán sujetos a los mismos límites y condiciones establecidos para el Consejo General del Poder Judicial” (Disposición Adicional Primera).

33 LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ.

34 STC 108/1986.

35 LO 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE 155/2001, de 29 de junio.

36 LO 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ, BOE 268/1994, de 9 de noviembre.

37 El art. 110 LOPJ, después de establecer con carácter general que es competencia del CGPJ la elaboración de los “Reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública, enumera hasta dieciocho materias en las que se atribuye a dicho organismo la potestad de dictar los reglamentos correspondientes.

Sometido dicho precepto a control de constitucionalidad, el TC estableció³⁸, por una parte, que la competencia para la regulación de las condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de Jueces y Magistrados corresponde exclusivamente al CGPJ, por lo que no pueden ser objeto de desarrollo reglamentario por parte del Gobierno ni de las CCAA, sin perjuicio de que, en virtud de otro título competencial, aquél o éstas, al ejercer su potestad reglamentaria, puedan “afectar” a aquellas materias, en cuyo caso tal afectación estaría sujeta a los mismos límites que lo está el CGPJ. Y, por otra, el TC estableció que el precepto en cuestión no atribuye a las CCAA competencia para aprobar los reglamentos ejecutivos de la LOPJ, sino que las habilita para que, en aquellas materias en las que tengan competencia por cualquier título, puedan dictar los reglamentos que exija el ejercicio de tales competencias.

3) Relaciones TS y TSJ.

Cualquiera que sea la interpretación que se haga de la expresión contenida en el párrafo segundo del art. 152.1 CE, según la cual los TSJ culminarán la organización judicial en el ámbito territorial de la CA³⁹, en la actualidad es indiscutible que los TSJ no son órganos de las CCAA, sino órganos del PJ en las CCAA. Así lo dijo el TC⁴⁰ cuando, con ocasión de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de España frente a la Generalidad de Cataluña en relación con el Decreto 189/1981 de 2 julio, del Departamento adjunto a la Presidencia de la Generalidad, «estableciendo las normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalidad de Cataluña», decía que “la primera afirmación que debe hacerse... es que el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial”. La razón es obvia: de acuerdo con el art. 122 CE la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales tiene que hacerse en la LOPJ y ésta destina el Capítulo III del Título IV de su Libro I a la regulación de los TSJ como uno de los órganos en los que se estructura el PJ en España⁴¹.

Ahora bien, ello no quiere decir que la configuración de España como Estado Autonomíco resultara, en definitiva, indiferente para la organización del PJ.

De las dos formas posibles que pueden seguirse para adaptar la organización judicial a las peculiaridades de los estados complejos (que son, o bien la multiplicación de PP JJ en los distintos estados que componen la federación, todos los cuales están situados en un plano inferior al PJ federal, o bien la existencia de un único PJ que ejerce la potestad jurisdiccional a

38 STC 105/2000.

39 Originariamente previstos los TSJ para las CC AA cuyos EEAA se aprobasen a través del procedimiento previsto en el art. 151 CE, en la actualidad se han generalizado a todas las CCAA.

40 STC 38/1982, FJ 5.

41 Semejante línea doctrinal se ha reiterado con posterioridad en, entre otras, las SSTC 114/1994, 91/1998 y 133/1998.



través de distintos órganos cada uno de los cuales conoce de una instancia o grado jurisdiccional), nuestro ordenamiento parece que ha optado por éste, que presenta así la estructura de una pirámide truncada (LÓPEZ AGUILAR, 1995, 58).

Dicho con otras palabras, la unidad de la organización del PJ establecida como principio fundamental en la CE es perfectamente compatible con la aplicación de otros principios, también con origen constitucional, como el de la especialidad o el del agotamiento de las instancias en el territorio autonómico, que dan lugar a que se produzca esa adaptación de la organización judicial al estado autonómico que viene reclamada por nuestra Constitución.

El principio de especialidad parte del presupuesto de que las CCAA tienen reconocida competencia normativa con carácter exclusivo en determinadas materias, como puede verse en el art. 148.1.8ª CE, que reconoce a las CCAA en las que exista, competencia normativa para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral o especial. Ello ha permitido que el TC haya proclamado⁴² que es constitucionalmente lícito establecer, como lo hacen algunos EEAA⁴³, que los TSJ correspondientes sean los que digan la última palabra en los procesos cuya solución exija la aplicación exclusiva del Derecho civil foral o especial propio de cada CA. Tal posibilidad, como veremos posteriormente, se ha ampliado y, en la actualidad, en otros órdenes jurisdiccionales los TSJ tienen también la última palabra sobre determinados conflictos de los que tienen conocimiento.

El principio de agotamiento de las instancias en el territorio autonómico, proclamado en el párrafo tercero del art. 152.1 CE, significa que las instancias judiciales, esto es, los sucesivos enjuiciamientos de que pueda ser objeto un proceso hasta que se obtiene una resolución definitiva, vengán atribuidos a órganos judiciales que radiquen en el territorio autonómico en el que se encuentra el que conoció del proceso en la primera instancia.

Una interpretación rigurosamente extensiva de este principio vendría a suponer que los TSJ serían verdaderos órganos de cierre de las instancias judiciales en cada CA, por lo que, realmente, ello supondría que tales órganos judiciales son verdaderos Tribunales Supremos de cada CA, pudiendo incluso reconocérseles la competencia de completar el ordenamiento jurídico mediante la doctrina jurisprudencial que establecieran en sus resoluciones.

Sin embargo, la vigencia de tal principio resulta necesario conciliarla con el que proclama, también en la CE (art. 123.1), que el TS es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes y su competencia se extiende a todo el territorio nacional.

42 STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 33.

43 Por ejemplo, los de Cataluña, aprobado por LO 4/1979 (art. 20), Aragón, aprobado por LO 8/1982 y modificado por las LLOO 6/1994 y 5/1996 (art. 29), Galicia, aprobado por LO 1/1981 (art. 22), La Rioja, aprobado por LO 3/1982 y modificado por LO 4/1999 (art. 36), Valencia, aprobado por LO 5/1982 (art. 40), País Vasco, aprobado por LO 3/1979 (art. 14) o Navarra, aprobado por LO 13/1982 (art. 61).

Tal conciliación ha sido objeto de un distinto entendimiento por parte de los distintos EEAA gracias a que añaden la palabra “grados” a la expresión “instancia judicial”, con lo cual parece darse a entender que mientras la “instancia” se reserva para los sucesivos enjuiciamientos, realizados por distintos órganos con plenitud de funciones (habitualmente son dos las instancias judiciales, la primera y la de apelación), la expresión “grado” se agota en los recursos extraordinarios o excepcionales conocidos en nuestro ordenamiento, como la casación o revisión.

Aún así resulta necesario poner de manifiesto la distinta forma en la que se ha llevado a cabo dicha conciliación por los diversos EEAA puesto que mientras algunos de ellos⁴⁴ excluyen del conocimiento de los TSJ los recursos de casación y revisión atribuyéndolo siempre al TS, otro grupo⁴⁵ se lo atribuyen a aquéllos exclusivamente en materia de Derecho civil propio, y, finalmente, los restantes⁴⁶ no solamente atribuyen al TSJ la competencia para el conocimiento de los recursos de casación y revisión en materia de Derecho civil foral o especial, sino también la del recurso contencioso-administrativo contra disposiciones generales y actos emanados de los órganos autonómicos, previsiones éstas que luego fueron incorporadas por la LOPJ y, posteriormente, sancionada su constitucionalidad por el TC⁴⁷.

Restan, no obstante, dos órdenes jurisdiccionales, el laboral o social y el penal, en el que dicha tarea conciliadora ha corrido distinta suerte entre sí y en relación con los modelos apuntados en el orden jurisdiccional civil y en el contencioso-administrativo.

En efecto, en el orden jurisdiccional social se reguló, desde su implantación, una especie de recurso de casación contra las Sentencias dictadas en la primera instancia, el denominado recurso de suplicación, cuyo conocimiento se atribuyó primero al Tribunal Central del Trabajo y, cuando dicho Tribunal fue suprimido a consecuencia del establecimiento de los TSJ, el recurso fue conocido por éstos a través de una de las Salas que lo integran, la Sala de lo Social.

Por su parte, en el orden jurisdiccional penal hay que mencionar la existencia de una doble excepción al principio del agotamiento autonómico de las instancias judiciales ya que, por una parte, el conocimiento de la segunda instancia del proceso penal se distribuye, en función de la gravedad y de la naturaleza del delito, entre las Audiencias Provinciales⁴⁸, las

44 Por ejemplo, los de Canarias, aprobado por LO 10/1982 y modificado por LO 4/1996 (art. 26), Castilla y León, aprobado por LO 4/1983 y modificado por LO 4/1999 (art. 28), Castilla-La Mancha, aprobado por LO 9/1982 y modificado por LO 3/1997 (art. 24), Andalucía, aprobado por LO 6/1981 (art. 49), Cantabria, aprobado por LO 8/1981 y modificado por LO 11/1998 (art. 43), Principado de Asturias, aprobado por LO 7/1981 y modificado por LO 1/1999 (art. 37) y Madrid, aprobado por LO 3/1982 y modificado por LO 5/1998 (art. 46).

45 En el que se incluyen los de la Región de Murcia, aprobado por LO 4/1982 y modificado por la LO 1/1998 (art. 35), Extremadura, aprobado por LO 1/1983 y modificado por LO 12/1999 (art. 42) e Islas Baleares, aprobado por LO 2/1983 y modificado por la LO 3/1999 (art. 52).

46 Entre los que se encuentran los citados en la nota 49.

47 STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 35.

48 Que conocen de la segunda instancia de los juicios de faltas y de los procesos por delitos menos graves, que son los enjuiciados en la primera instancia por los Juzgados de lo Penal.



Salas de lo Civil y Penal del TSJ⁴⁹, y la Sala de lo Penal del TS⁵⁰, y, por otra parte, este orden jurisdiccional es el único en el que cabe la posibilidad que determinados delitos, pese a haberse cometido en territorio autonómico, no sean enjuiciados en ninguna de sus instancias por órganos judiciales que radiquen en el territorio de la CA en la que el delito se cometió, sino por la Audiencia Nacional, cuya justificación constitucional ha sido consagrada reiteradamente por el TC⁵¹.

Expuesta ya la adaptación de la organización del PJ al denominado Estado de las Autonomías, queda únicamente por dejar constancia de que la superioridad jurisdiccional que el art. 123.1 CE reconoce al TS se estructura, en los casos en los que la instancia judicial se agota en territorio autonómico y fuera de aquellos otros en los que conoce en primera instancia de determinados asuntos por razón, normalmente, del fuero del que gozan sus protagonistas, mediante los recursos de casación para unificación de doctrina o en interés de la ley, que tienen la peculiaridad de que, además de deber ajustarse a determinados requisitos de tan estricta observancia que, pese a ser muchos de ellos de naturaleza formal, su incumplimiento determina la inadmisión del recurso, no siempre contienen un pronunciamiento vinculante para las partes sobre la pretensión planteada, cuya decisión, tal y como ha sido adoptada por los órganos judiciales competentes, permanece incólume aunque la misma no se ajuste a la doctrina del TS.

4) Demarcaciones judiciales.

La determinación de la planta judicial o, como gusta decir al TC, “el diseño de la estructura judicial del Estado”, es una competencia exclusiva del Estado porque se integra en el concepto estricto de “Administración de Justicia” a que se refiere el art. 149.1.5ª CE y, además, porque así lo establece el art. 122.1 CE, conforme al cual la LOPJ regulará, entre otros aspectos, la “constitución, funcionamiento... de los Juzgados y Tribunales”⁵².

En consecuencia, las CC AA carecen de competencia sobre dicha materia.

Sin embargo, la determinación de la planta judicial debe completarse⁵³ con la delimitación de la demarcación judicial, esto es, el territorio dentro del cual cada órgano del Poder Judicial extiende su jurisdicción, cuestión sobre la que, aunque pudiera pensarse que también

49 Que, además de conocer en primera instancia de todos los procesos por delito cometidos por personas que gozan de fuero especial, también resuelven los recursos de apelación interpuestos contra las Sentencias dictadas por los Tribunales del Jurado.

50 Que conoce, además de determinadas causas en primera instancia por delitos atribuidos a determinados aforados, de los recursos de casación planteados contra las Sentencias dictadas en la primera instancia por las Audiencias Provinciales o por las Salas de lo Civil y Penal de los TSJ o en segunda instancia por estos últimos Tribunales en los procedimientos que se tramiten conforme a la Ley del Jurado.

51 Cfr. SSTC 25/1981, 199/1987, 153/1988 y 56/1990.

52 Cfr. SSTC 56/1990, FJ 5 y 62/1990, FJ 6.c).

53 Cfr. Disposición Adicional Primera LOPJ.

es susceptible de incluirse en el concepto estricto de la Administración de Justicia y, en consecuencia, entender residenciada su competencia entre las exclusivas del Estado, las CCAA tienen atribuido en la CE un título competencial específico ya que, por disposición de su art. 152.1, “en los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”.

La, ya denunciada anteriormente, falta de sintonía cronológica entre la LOPJ y los EEAA determinó que se produjera también una falta de sintonía en la delimitación del alcance de la “participación” de las CCAA en la determinación de las demarcaciones judiciales, pues mientras que en los Estatutos⁵⁴ se consideró que dicha participación era equivalente a su fijación, en el art. 352 LOPJ se reduce dicho nivel de participación a la remisión, a solicitud del Gobierno, de una propuesta de fijación de los partidos judiciales, con base en la cual el Ministerio de Justicia redactará un anteproyecto que, previo informe del CGPJ, será sometido a la aprobación del Gobierno, que es el competente para elaborar el correspondiente Proyecto de Ley, el cual, junto con la propuesta de las CCAA y el informe del CGPJ, será remitido a las Cortes para su tramitación.

Sometida a control de constitucionalidad la discrepancia entre el nivel de la participación de las CCAA en la delimitación de las demarcaciones judiciales previsto en los EE AA y en la LOPJ, el TC⁵⁵ decidió que el alcance de los preceptos estatutarios debía adaptarse a las previsiones de la LOPJ.

Por otra parte, en la propia STC 62/1990 el TC advirtió que la competencia de las CCAA tenía otros límites, como son, en primer lugar, el territorio de cada Comunidad y, en segundo lugar, el de cada Provincia, pues, respecto de las primeras, el art. 152.1 CE dispone que en el ámbito territorial de cada una de ellas un TSJ culminará la organización judicial y, respecto de las segundas, el art. 141. CE prevé que la alteración de los límites provinciales debe ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica, excluyendo, por tanto, la disponibilidad competencial de las CCAA.

En cambio, como, conforme al art. 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, la creación o supresión de municipios o la alteración de sus términos territoriales se regirá por la legislación autonómica sobre régimen local, es posible sostener que, en la delimitación de la demarcación de los órganos judiciales coincidente con la de los municipios, la competencia de las CCAA resulta intensificada.

54 Cfr., por ejemplo, los EE AA de Galicia (art. 20.2), de Navarra (art. 60.2), de Madrid (art. 50.2), de las Islas Baleares (art. 52.2), de Cataluña (art. 18.2) o del País Vasco (art. 34.1).

55 STC 62/1990, FF JJ 8 y 9, especialmente 9.a).



Con base en tales principios y dejando a un lado la posibilidad de la existencia de órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a varias provincias de una misma CA o a una agrupación de partidos judiciales dentro de una misma provincia⁵⁶ o la de que la fijación de la sede de otros sea realizada por la legislación autonómica⁵⁷, la distribución territorial de los órganos del P J es la siguiente:

- a) Con jurisdicción en todo el territorio nacional: el TS, la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales.
- b) Con jurisdicción en el territorio de cada C A: Los TSJ.
- c) Con jurisdicción provincial: las Audiencias Provinciales y los Juzgados de lo Penal, de Menores, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social.
- d) Con jurisdicción en el partido judicial dentro de la provincia: los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Instrucción y los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.
- e) Con jurisdicción en el término municipal: los Juzgados de Paz.

5) “Administración” de la Administración de Justicia.

La distinción efectuada por el TC, al ocuparse del alcance de la competencia exclusiva del Estado sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE), entre un sentido estricto y otro amplio de la misma (incluyendo dentro de aquél solamente a quienes ejercen potestad jurisdiccional, esto es, los Jueces y Magistrados, y dentro de éste, el resto del personal que colabora con los mismos y los medios materiales que unos y otros precisan para desarrollar su labor) ha permitido que las CCAA puedan asumir competencias en la materia, concretamente sobre los elementos personales que no sean Jueces ni Magistrados y sobre los medios materiales.

Resultando imposible en un trabajo de esta naturaleza exponer con detalle cuales sean las competencias estatales y las autonómicas, nos vamos a limitar a exponer, con brevedad, cuales sean las conclusiones generales, comenzando por las relativas a las que se ejercen sobre los elementos personales para terminar con las competencias sobre los medios materiales.

56 Cfr. Arts. 78, 80.2, 90.3, 92 y 96 LOPJ.

57 Art. 8.3 de la Ley de Demarcación y Planta Judicial.

a) Elementos personales

Como ya se ha dicho, las competencias sobre los titulares de la potestad jurisdiccional, Jueces y Magistrados, corresponden exclusivamente al CGPJ, salvo en la determinación de su retribución, que corresponde al Gobierno.

Las competencias sobre los demás elementos personales que, con una u otra función, contribuyen al ejercicio de la potestad jurisdiccional están repartidas entre el CGPJ, el Gobierno Central, las CCAA y, a veces, los Municipios, siendo necesario, además, poner de manifiesto que dicho reparto se realiza, en ocasiones, no atendiendo al criterio de la exclusividad, sino al de la concurrencia.

En efecto, mientras que, por ejemplo, el Ministerio Fiscal, los Secretarios Judiciales, los Institutos de Medicina Legal o de Toxicología están sujetos a la competencia del Gobierno central, quienes se integran en lo que tradicionalmente se ha denominado “personal al servicio de la administración de justicia” (antiguos cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, que, en la actualidad, se denominan Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial) se encuentran sujetos a un régimen de competencias compartidas entre el CGPJ, el Gobierno Central y las CCAA, salvo que se trate de personal interino o laboral, en cuyo caso su dependencia es de las CCAA.

Por su parte, la denominada Policía Judicial, incluso en el caso de aquellas unidades especialmente adscritas a determinados órganos judiciales o fiscalías, aunque funcionalmente dependan de los titulares de dichos órganos, se encuentran vinculadas orgánicamente al Ministerio del Interior o a las CCAA e, incluso, a los Municipios cuando se les encomienda el ejercicio de tales funciones de Policía Judicial a los miembros de la Policía Local.

b) Medios materiales

Sobre los medios materiales, en cambio, la competencia se ha venido consolidando en el ámbito de las CC AA que las hayan asumido con excepción de los que se encuentren al servicio de los órganos nacionales o de los de cualquier clase de órganos que radiquen en una CA que no haya asumido tales competencias, en cuyos casos las mismas son ejercidas por el Gobierno central.



4. Conclusiones

Expuesta ya cual ha sido la adaptación de la organización del PJ al Estado de las Autonomías en que España se encuentra constituida, puede concluirse que, pese a la previsión constitucional de que la Administración de Justicia sea competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.5ª CE), otros títulos competenciales contenidos en la CE (art. 152) y la doctrina del TC⁵⁸ han permitido, con mayor o menor fortuna, la adaptación de la organización de un poder, que, como la del judicial, debe ser, por imperativo constitucional, unitaria y estar culminada por un órgano, el TS, con jurisdicción en todo el territorio nacional, a las peculiaridades propias del Estado de las Autonomías.

Llegados a este punto cabría plantearse si es posible profundizar dicha adaptación, aún más de lo que ya ha sido hecho, a la distribución territorial del poder que se consagra en nuestra Constitución.

La respuesta, en mi opinión, es necesariamente positiva. A este respecto, y sin ánimo de ser exhaustivo, pueden extraerse de la exposición realizada algunas técnicas o instrumentos que permitirían que dicha profundización fuese llevada a cabo.

En primer lugar, bastaría con que se modificase, una vez más, el contenido de la LOPJ, previendo en la misma de manera expresa que las cláusulas subrogatorias de los EE AA tuviesen eficacia plena, para que se pudiera operar la transferencia a las CC AA de muchas competencias actualmente retenidas por la Administración Central, ya que desaparecería el fundamento de dicha retención, que es la remisión que la CE hace a la LOPJ.

En segundo lugar, bastaría con reconocer plenitud de efectos también al principio que consagra que los TSJ culminan la organización judicial en el territorio de cada CA en relación con el del agotamiento autonómico de las instancias judiciales que se inician en el territorio de cada Comunidad, para conseguir que la organización del PJ se adaptara estrictamente al Estado de las Autonomías.

En tercer lugar, podrían ponerse en vigor normas de delegación de competencias que permitieran la constitución de delegaciones del CGPJ en las CC AA o la constitución de órganos autonómicos de gobierno del PJ.

En mi opinión, esas tres posibilidades no supondrían, de manera necesaria, la vulneración del principio de unidad de organización del PJ que la CE proclama porque, en el primer caso, sería la propia LOPJ, a la que la CE confiere la regulación de la organización del PJ, la que habilitaría las competencias de los EEAA; en el segundo caso, podrían generalizarse en todos los órdenes jurisdiccionales los recursos para unificación de doctrina o implantarse me-

58 Cfr. SSTC 108/1986, 56/1990, 62/1990 o 105/2000.

canismos como el de la cuestión prejudicial para salvaguardar de esa manera la supremacía jurisdiccional que la CE reconoce al TS; y, finalmente, porque las relaciones entre las delegaciones del CGPJ o los órganos autonómicos que se crearan y el propio CGPJ se podría articular no solamente a través de las técnicas de delegación del poder sino también mediante el establecimiento de un sistema de recursos contra las resoluciones de aquellos que permitieran sostener la supremacía del gobierno ejercido por el CGPJ.

Sin embargo, pienso que la esencia de la cuestión radica, no tanto en averiguar hasta donde sería posible profundizar la adaptación de la organización del PJ al Estado de las Autonomías sin vulnerar preceptos constitucionales, como en reflexionar sobre la conveniencia de llevar a cabo dicha profundización, sin perjuicio, obvio es decirlo, de su constitucionalidad. Dicho con otras palabras, presuponiendo la necesidad de que cualquier adaptación de la organización del PJ respete los límites constitucionales, lo importante es decidir hasta donde conviene llevar a cabo la profundización de la adaptación de la organización del PJ al Estado de las Autonomías.

Para ello conviene tener presente que la potestad cuyo ejercicio se atribuye al PJ se traduce en la solución de conflictos ínter subjetivos, solución que, para que sea verdaderamente efectiva, requiere que la misma cumpla algunos requisitos, de algunos de los cuales nos ocupamos brevemente a continuación.

En primer lugar, es preciso que la resolución judicial sea real y definitiva, esto es, que resuelva el fondo del conflicto sin posibilidad de modificación ulterior, una vez agotadas las instancias judiciales. Ciertamente que es compatible con dicha exigencia que la resolución judicial no resuelva el fondo, como acontece en todos aquellos casos en los que se inadmite la pretensión por incumplimiento de determinados requisitos, ya que, entrañando el ejercicio de la potestad jurisdiccional la prestación de un servicio público, dicha prestación se puede someter al cumplimiento de determinados requisitos cuya inobservancia impedirá el ejercicio de aquélla. Pero, en tales casos, la ineffectividad de la respuesta judicial tiene su origen en la negligencia con la que actúa quien la pide, lo que no acontece cuando, sin incurrir en dicha falta de diligencia, quien plantea la pretensión no obtiene una respuesta sobre la misma o la que obtiene vulnera sus derechos fundamentales y no puede impugnar dicha falta de respuesta o la obtenida de los órganos autonómicos ante el TS, no porque se trate de un asunto que no pueda tener acceso a dicho Tribunal, sino por el simple hecho de entender que la respuesta autonómica debe agotar las instancias en todo caso por el solo hecho de provenir del órgano que culmina la organización judicial en la CA o por considerar que la respuesta de los órganos judiciales autonómicos solamente puede impugnarse ante el TS a través de un recurso que carezca de virtualidad para modificar la decisión adoptada.

En segundo lugar, es necesario asegurar, en la mayor medida que sea posible, que la respuesta judicial se va a producir en el lugar y en el tiempo más próximos a los del nacimiento del conflicto. Si, como se ha dicho, un derecho vale lo que vale su garantía, la dispensación de



la tutela por el PJ debe organizarse de tal forma que el ciudadano que crea vulnerado su derecho pueda encontrar su reparación en el lugar y en el tiempo más próximos a aquellos en los que la vulneración se produjo. Naturalmente que la distribución de los órganos judiciales debe hacerse racionalmente, lo que exige tomar en consideración también criterios económicos y sociales para decidir su localización, siendo igualmente impensable que se pueda propugnar la organización de un sistema procesal en el que todos los procedimientos sean de instancia única o que, por el contrario, todos tengan que terminar en el TS. Lo que se quiere poner de relieve es que la reparación de las vulneraciones no se puede confiar exclusivamente al Tribunal que, a escala nacional, culmine la organización judicial a través de un interminable sistema de instancias ni tampoco se puede impedir que, en determinados casos, la solución judicial de los conflictos pueda proporcionarse por otros Tribunales distintos de los de la organización judicial de la C A en la que los mismos surjan.

Y, finalmente, es necesario que exista cierta uniformidad, o semejanza al menos, entre las soluciones que reciben conflictos iguales o semejantes, cualquiera que sea el lugar en que los mismos surjan. Sobre este extremo no se puede olvidar que, como la vulneración del derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley del art. 14 CE se circunscribe a la desigual aplicación efectuada por un mismo órgano —ya que la necesidad de respetar la independencia judicial y la falta de competencia del TC para unificar la doctrina jurisprudencia impiden reparar las desigualdades producidas con ocasión de aplicación de la ley por parte de distintos órganos judiciales— es de temer que, con una organización judicial que culmine en cada C A, puedan proliferar soluciones diversas para conflictos de la misma naturaleza, razón por la cual resulta imprescindible que se atribuya a los órganos del PJ que extiendan su jurisdicción a todo el territorio nacional esa función unificadora que exige la vigencia del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley proclamado en el art. 14 CE.

Para dar respuesta a las necesidades expuestas no cabe duda, en mi opinión, que es fundamental preservar, en la mayor medida que sea posible, la unidad de organización del PJ, aunque la misma, por supuesto, no sea incompatible con el establecimiento de distintas instancias procesales que deban ser resueltas por órganos judiciales distribuidos racionalmente por todo el territorio nacional, siempre que en la cúspide de dicha organización exista un órgano, con jurisdicción en todo el territorio nacional, que, además de resolver los conflictos que se le sometan a su conocimiento, tenga competencia para unificar la interpretación del ordenamiento jurídico o para prevenir la proliferación de soluciones contradictorias y, en todo caso, para completarlo con la doctrina que el mismo establezca.

En mi opinión, esta última función solamente se cumple a medias con la atribución al TS de competencia para el conocimiento de recursos extraordinarios o excepcionales, como pueden ser los de unificación de doctrina o en interés de la ley, ya que, por regla general, las decisiones que se adopten para resolverlos, especialmente en el segundo caso, pueden no afectar al conflicto pese a que el mismo haya recibido una solución que se aparta de la que hasta entonces había venido siendo adoptada. Desde dicha perspectiva sería más procedente

generalizar el planteamiento obligatorio de cuestiones prejudiciales, de manera semejante a como ocurre con la aplicación del Derecho Comunitario, aunque no sea desdeñable el alargamiento del plazo que dicho planteamiento pueda ocasionar para la adopción de la decisión definitiva. Otra posibilidad la representa la introducción en la regulación del recurso de casación de algún procedimiento que permitiera que el TS eligiera, con independencia de la naturaleza o de la importancia económica del asunto, el conocimiento de los recursos de casación atendiendo estrictamente a la necesidad de unificar la interpretación de las normas aplicadas en la resolución del proceso.

Tampoco parece que contribuya positivamente a la realización de los fines que debe cumplir el ejercicio de la potestad jurisdiccional diversificar la dependencia de los distintos componentes que pueden intervenir a lo largo de la tramitación de los procesos a través de los cuales deben adoptarse las decisiones que correspondan sobre los conflictos que se planteen.

En efecto, si los Jueces y Magistrados dependen del CGPJ y el resto del personal que, de alguna manera, interviene en el proceso (Ministerio Fiscal, Secretarios Judiciales, Médicos Forenses o Peritos judiciales en general, Personal auxiliar en general o Policía Judicial) o la adscripción de medios materiales a dichos órganos dependen del Poder Ejecutivo, central o autonómico, en concurrencia o no con el CGPJ, no resultará extraño que puedan plantearse conflictos que, en el caso de que sean susceptibles de solución, requerirán de la creación de más órganos de coordinación, cuya actuación, en el caso de ser efectiva, repercutirá necesariamente de manera negativa en, al menos, el tiempo en el que debe esperarse que se produzca la solución del conflicto y, sabido es, que una justicia tardía no es justicia.



Bibliografía

- BARNES VÁZQUEZ, J. (2004): “*Legislación básica y Estatuto de Autonomía*”, en “*Estudios sobre la reforma del Estatuto*”, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació, Institut BAYONA, A. –coordinador-(2003), “*Informe sobre la reforma del Estatuto*”, elaborado por una Comisión Académica, compuesta por los Dres. ENOCH ALBERTI, ENRIC ARGULLOL, JOAQUÍN ALBERTI, y un Grupo de Trabajo del Institut d’Estudis Autònoms, compuesto por los Dres. ANTONI BAYONA, XAVIER BERNARDI Y LAURADÍEZ, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals, Institut d’Estudis Autònoms.
- BORRELL MESTRE, J. (2002): “*Estado Autonómico y Poder Judicial*”, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, Atelier.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (no consta publicación): “*Estudio sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*”. aprobado por el Pleno en su reunión de 25 de enero de 2006.
- LOPEZ AGUILAR, J.F. (1995): *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*. Madrid, Civitas-Ministerio de Justicia e Interior.
- LOPEZ GUERRA, L. (2004): “*La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía*”, en “*Estudios sobre la reforma del Estatuto*”, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació, Institut d’Estudis Autònoms, págs. 11-45.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2000): “*El Poder Judicial en el Estado Autonómico*”, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 5.
- MONTERO AROCA, J., FLORS MATÍES, J. y LÓPEZ EBRI, G. (2000): “*Contestaciones al programa de oposiciones para acceso a las Carreras Judicial y Fiscal*”, Valencia, Tirant lo Blanch.
- MORENO CATENA, V., CORTES DOMÍNGUEZ, V., GIMENO SENDRA, V. (1996): “*Introducción al Derecho Procesal*”, Madrid, Colex.
- PIZZORUSSO, A.(1985): “*L’organizzazzione de lla giustizia in Italia*”, Torino, G. Einaudi.
- XIOL RIOS, J.A. (2004): “*Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*”, en “*Estudios sobre la reforma del Estatuto*”, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació, Institut d’Estudis Autònoms, págs. 11-45.

