

El Tribunal Supremo y las reformas estatutarias



Resumen/Abstract: *El proceso de reforma de los estatutos de autonomía ha replanteado la cuestión de la posición del Poder Judicial respecto de las comunidades autónomas desde varios puntos de vista: el cometido de los tribunales superiores de justicia, la creación de los consejos de justicia autonómicos y las competencias de las comunidades autónomas en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia.*

La Constitución, si bien adapta la organización territorial del Poder Judicial a la descentralización que contempla, deja bien clara su unidad y la condición del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. También sienta la competencia exclusiva del Estado en lo relativo a la Administración de Justicia, que comprende, sin duda, entre otras cosas, la organización y funcionamiento de los tribunales y el estatuto de los jueces y magistrados que componen un cuerpo único. Estas materias están además reservadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por otro lado, la ordenación de los procesos constituye otra competencia exclusiva del Estado.

En estas condiciones, las previsiones estatutarias sobre los cometidos del Tribunal Superior de Justicia y, por referencia o relación, sobre los del Tribunal Supremo quedan pendientes de lo que establezca esa Ley Orgánica y las leyes procesales correspondientes.

En cuanto al cometido del Tribunal Supremo y al sentido del recurso de casación, instrumento principal a través del que desempeña sus funciones, en el debate sobre si debe orientarse por la vía de la unificación de doctrina a partir de sentencias contradictorias cuando se interponga contra las dictadas por las salas de los tribunales superiores de justicia, se han producido en el pasado importantes aproximaciones. Así, al margen de que esa solución es la establecida desde hace tiempo en el orden laboral, se han avanzado propuestas para aplicarla también en el contencioso administrativo e incluso en la legislatura anterior un proyecto de ley orgánica, decaído con la disolución de las Cortes Generales daba ese paso y lo extendía también al orden civil.

La posición del Tribunal Supremo no tiene por qué resentirse como consecuencia de cambios de esa naturaleza. No obstante, esto no significa que el régimen previsto en el proyecto para el recurso de casación sea el que deba prosperar ni debe llevar a desconocer que el criterio principal a tener presente al abordar esta cuestión y, en general, las relacionadas con el Poder Judicial, es el de la mejor satisfacción del derecho a la tutela judicial, afectado hoy principalmente por la incapacidad de la Administración de Justicia para dar respuesta en tiempo razonable a las demandas de quienes acuden a los tribunales.

Palabras clave: Poder Judicial, Estado autonómico, competencia exclusiva, reserva de ley orgánica, estatuto, unidad jurisdiccional, Tribunal Supremo, casación, unificación, tutela judicial

1. EL ESCENARIO

Las recientes reformas de los Estatutos de autonomía y las que se perciben en el futuro inmediato han suscitado un vivo debate no solo en los circuitos en los que se desarrolla el juego político, pues también han dado lugar a litigios ante el Tribunal Constitucional, pendientes de sentencia en el momento de escribir estas líneas¹, y a interesantes discusiones en torno a aspectos concretos particularmente relevantes².

Uno de los asuntos que está en el centro de esos diversos planos de controversia, pues resulta polémico política, jurídica y doctrinalmente, es el que tiene que ver con la posición del Poder Judicial en el Estado autonómico y, en particular, con las consecuencias que para el Tribunal Supremo traen los artículos de los nuevos estatutos que hacen referencia a él a propósito del cometido de los tribunales superiores de justicia³.

En efecto, esas novedades evocan, por un lado, los límites que la propia Constitución impone a los Estatutos de autonomía en todo lo relativo al Poder Judicial y a la Administración de Justicia, no en vano el texto fundamental enfatiza la unidad del Poder Judicial⁴ y califica las materias «administración de justicia» y «legislación procesal» como competencias exclusivas del Estado (artículo 149.1.5ª y 6ª). Y, por el otro, suscitan cuestiones específicas sobre el sentido del recurso de casación del que conoce el Tribunal Supremo y sobre la configuración que debe recibir para ser coherente con la función que a este le corresponde, lo que, a su vez, lleva a interrogar sobre si las nuevas previsiones estatutarias guardan esa coherencia.

En definitiva, se trata de un asunto complejo en el que confluyen problemas de distinta naturaleza y se presenta envuelto en el clima de conflictividad en que se han vivido algunos procesos estatutarios, particularmente el catalán. Pues bien, sin detenernos sobre otros extremos controvertidos, como los relativos a los consejos de justicia autonómicos, los que versan sobre las competencias de las comunidades autónomas sobre medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia —con las dificultades existentes respecto de la oficina judicial y la gestión de los cuerpos estatales de funcionarios— o los que guardan relación con la creación de la llamada justicia de proximidad, me referiré, seguidamente, al margen que los Estatutos de autonomía tienen para adentrarse en el campo de la administración de justicia, para después examinar el alcance de aquellas de sus disposiciones que se refieren directa o indirectamente al Tribunal Supremo, para concluir con unas consideraciones sobre el recurso de casación.

2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y EL PODER JUDICIAL⁵

El tratamiento del Poder Judicial no figuró entre las preocupaciones de los autores de los primeros Estatutos de autonomía. Si acaso generó algunas dudas la extensión del Tribunal Superior de Justicia a las comunidades autónomas que surgieron por la vía del artículo 143 de la Constitución y que sus estatutos hicieran referencia a extremos relacionados con el Poder Judicial⁶, pero esas cuestiones pronto fueron resueltas en la práctica ya que todos los estatutos aprobados, excepto el de La Rioja⁷, incluyeron previsiones sobre el correspondiente Tribunal Superior de Justicia junto a otras sobre competencias judiciales.

Tras la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se abrió un debate más profundo sobre las competencias autonómicas respecto de la administración de justicia, encauzado a finales de los ochenta y principios de los noventa con las primeras transferencias de medios materiales y personales al País Vasco y, más tarde, a Cataluña, y con las sentencias del

Tribunal Constitucional que delimitaron la materia «administración de justicia» del artículo 149.1.5ª de la Constitución dejando fuera de ella la llamada «administración de la administración de justicia»⁸. Doctrina esta a cuyo amparo prosiguió el proceso de transferencias hasta ahora extendido a diez comunidades autónomas⁹.

Será a mediados de los años noventa cuando, sobre todo desde Cataluña y el País Vasco, se avancen propuestas encaminadas a reflejar la naturaleza autonómica del Estado también en el ámbito judicial entendido en sentido estricto. Apuntaban, por un lado, a hacer plenamente efectiva la definición que el artículo 152 de la Constitución da del Tribunal Superior de Justicia como órgano que culmina la organización judicial en la comunidad autónoma y, por el otro, a la búsqueda de mecanismos que permitieran la participación de las comunidades autónomas en el gobierno del Poder Judicial, pronto orientada hacia la creación de consejos autonómicos con cometidos semejantes a los del Consejo General del Poder Judicial. Al mismo tiempo, la experiencia surgida en la gestión de los medios materiales y, particularmente, del personal no judicial, fue generando en las comunidades que habían recibido la correspondiente transferencia la demanda de una superior capacidad de decisión tanto en la conformación de la oficina judicial como en lo relativo a los cuerpos funcionariales, cuyo carácter estatal les planteaba dificultades a la hora de poner en marcha sus planes¹⁰.

El propio Consejo General del Poder Judicial, en el *Libro Blanco de la Justicia*¹¹ de 1997 planteó las serias dificultades que originaba la intervención no coordinada de varias administraciones en el campo de la administración de justicia y, también, la necesidad de completar el sistema de recursos previstos en las leyes procesales para, entre otros objetivos, extender la doble instancia en el orden penal y reforzar la función jurisdiccional de los tribunales superiores de justicia, con la conciencia de que así el Tribunal Supremo podría centrar sus esfuerzos en la unificación de la jurisprudencia, es decir, en su labor de garante de la igualdad en la aplicación de la ley a través del recurso de casación.

Más tarde, en el 2000, el mismo Consejo elevó al Gobierno y a las Cortes Generales un abanico de propuestas para la reforma de la Justicia que, a partir del análisis del *Libro Blanco de la Justicia* y de las sugerencias hechas por las salas de gobierno de los tribunales, sirvieran para remediar los problemas detectados, sea en el ámbito propiamente jurisdiccional, sea en el administrativo. Entre esas sugerencias, destacan, por lo que ahora importa, las de implicar en mayor medida a las comunidades autónomas en la administración de la administración de justicia y en orientar la actuación del Tribunal Supremo hacia la unificación de doctrina¹².

Los ecos de esas preocupaciones se vislumbran en modificaciones legislativas posteriores, como las que se concretaron en la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, que modificó la del Poder Judicial, y por lo que hace al proceso en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Pese a todo, no debe pasar desapercibido el carácter tardío de la mirada autonómica sobre el Poder Judicial¹³. Las comunidades autónomas y los sujetos políticos vuelven la vista sobre él después de muchos años de desarrollo de la organización territorial durante los que, salvo en el aspecto de las competencias sobre los medios al servicio de la Administración de Justicia, solamente se produjeron conflictos a propósito de aspectos muy importantes por su significación política, como los relativos al uso en el proceso de las lenguas oficiales distintas del castellano o a la valoración de su conocimiento y la del derecho propio de las comunida-

des en los concursos a plazas judiciales en las comunidades que cuentan con ese pluralismo lingüístico y jurídico, pero poco relevantes desde el punto de vista de conjunto¹⁴.

Por otro lado, la designación de uno de cada tres miembros de las salas de lo Civil y Penal de los tribunales superiores de justicia a partir de una terna de juristas de reconocido prestigio presentada por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas solamente ha originado algunos problemas a partir de 1995 con motivo de entender el Consejo General del Poder Judicial que no estaba vinculado por el orden en que figuraban los candidatos en la terna o que alguno de los incluidos en ella no reunía los mínimos requisitos de idoneidad, procediendo a devolverla en este último supuesto para que el parlamento correspondiente subsanase esos defectos¹⁵.

Parece que solamente cuando se ha consolidado el ordenamiento autonómico es cuando surge con fuerza la preocupación por la adaptación apuntada por los nuevos estatutos. Y, seguramente, el retraso con el que llega tiene también que ver con el hecho de que el Poder Judicial concebido por la Constitución se distingue por su independencia y sumisión plena a la ley, porque es un poder difuso que, en realidad, no depende en el ejercicio de la potestad de juzgar ni de los órganos estatales, ni de los autonómicos, provinciales o locales. Siendo independiente respecto de todos ellos, frente a los cuales actúa como un tercero imparcial cuando comparecen en juicio, no se presenta como un contrincante en el ejercicio del poder político ni acaba de situarse en un lado predeterminado en las controversias que surgen en torno al autogobierno de las comunidades autónomas. Eso permite explicar que solamente cuando completaron sustancialmente su despliegue en los restantes ámbitos repararon, para cerrar el círculo de su campo de actuación, en el territorio de lo que se suele llamar la Justicia.

Asimismo, el interés autonómico por el Poder Judicial seguramente no es ajeno al progresivo fortalecimiento que ha venido experimentando desde que entró en vigor la Constitución. Hoy no se discute el poder de los jueces pues resulta plenamente perceptible. Tanto a la hora de tutelar los derechos e intereses legítimos de las personas, en especial los derechos fundamentales, como a la de controlar la legalidad de la actuación de los poderes públicos e, incluso, de exigir responsabilidad a los gobernantes, hemos asistido a un creciente robustecimiento de la función que llevan a cabo los tribunales.

Fenómeno que obedece al desarrollo natural de la lógica del Estado de Derecho y es un síntoma de su vigencia pero que también ha facilitado, en ocasiones, la tendencia patológica de los partidos políticos a derivar sus enfrentamientos al ámbito del proceso penal o contencioso-administrativo. Esa judicialización de la política —y la añadida politización de la justicia— somete a las estructuras judiciales a tensiones adicionales, a menudo no fáciles de soportar, pues coloca en el primer plano de la atención pública a los jueces que deben resolver esos pleitos y les otorga una relevancia extraordinaria que supera a la que les corresponde en el funcionamiento normal del sistema. Y eso hace que quienes gobiernan desde las comunidades autónomas —de manera particular, pero no exclusiva, los que rigen las que cuentan con un subsistema de partidos específico— además de potenciar la función jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia, quieran estar presentes en aquellos órganos no jurisdiccionales que se ocupan del gobierno y de la administración del Poder Judicial y reclamen una mayor capacidad de decisión en materia de los medios de los que se sirven los órganos judiciales para ejercer su cometido.

En este contexto, la dimensión política consustancial a la autonomía explica, igualmente, que se haya puesto más énfasis en los aspectos gubernativos e instrumentales que en los juris-

diccionales. Así, los nuevos estatutos, más parcos en lo último, avanzan con decisión contenidos en lo primero tanto a la hora de prever un consejo de justicia como a la de incluir en algunos casos un importante bagaje competencial en relación con el personal y con los medios al servicio de los tribunales. Y todos tropiezan, en mayor medida el que ha dado pasos más significativos, con la calificación de las materias «administración de justicia» y «legislación procesal» como competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.5ª y 6ª de la Constitución), y con las reservas a la LOPJ de cuanto respecta a la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales y al estatuto judicial y del personal al servicio de la Administración de Justicia (artículo 122.1 de la Constitución).

Naturalmente, el carácter estatal del Poder Judicial, la exclusividad de la competencia del Estado sobre la materia «administración de justicia», las reservas a las que se acaba de hacer mención y la unidad del Poder Judicial no impiden que los estatutos de autonomía dediquen preceptos que se refieren a él¹⁶. Y si se repara en lo que dicen algunos preceptos constitucionales (el artículo 152 y la disposición adicional cuarta), debían hacerlo necesariamente.

Claro que el sustento que da en este punto la Constitución se proyecta solamente sobre la posición organizativa y jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia y sobre la participación de la comunidad autónoma en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio. De ahí que en todos los casos en que los nuevos estatutos se adentran en terrenos que van más allá de reiterar o explicitar lo que la Constitución dice, se vean obligados a remitirse a la legislación estatal correspondiente o enmarcar en ella sus disposiciones.

Esa técnica es lo que ha quedado de determinaciones estatutarias más exigentes incluidas en el proyecto del estatuto catalán, tras el dictamen que sobre él emitió el *Consell Consultiu* de la Generalidad de Cataluña¹⁷ y que plantea serios problemas. No es ajeno a ello el hecho de que los recursos de inconstitucionalidad presentados por parlamentarios del Grupo Popular y por el Defensor del Pueblo discutan la conformidad con la Constitución de los preceptos del Estatuto de autonomía de Cataluña que incorporan las principales novedades en este ámbito.

Ahora bien, prescindiendo de hipótesis sobre lo que pueda resolver el Tribunal Constitucional en esos recursos, sí se puede señalar que las disposiciones estatutarias que avanzan novedades para cuya materialización se remiten a las normas estatales en materia de competencia exclusiva del Estado están expuestas, si no las dicta, a la inoperancia o a verse desplazadas como consecuencia de modificaciones que las Cortes Generales introduzcan en la legislación procesal o en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Hipótesis que no es de laboratorio pues ya se ha producido en varias ocasiones y es probable que se repita desde el momento en que es mucho más sencillo el proceso legislativo, aunque se trate del correspondiente a las leyes orgánicas, que el de reforma de los estatutos. De ahí que, ante la necesidad de efectuar cambios normativos, la hipótesis más probable sea que el legislador estatal proceda sin esperar al estatutario.

La consecuencia es la relativización del estatuto a las leyes estatales, lo cual comporta una inevitable devaluación de la norma institucional básica de la comunidad autónoma que se podía haber prevenido limitando el recurso a este expediente.

3. EN PARTICULAR, LOS NUEVOS ESTATUTOS Y EL TRIBUNAL SUPREMO

Llamo nuevos estatutos a los que han resultado del proceso de reformas iniciado en Cataluña y hasta ahora terminado, además de en Cataluña, en otras cinco comunidades autónomas. Incluyo bajo esa denominación tanto a los que consisten en un texto enteramente

nuevo que deroga al anterior, que es lo que ha sucedido en los casos de Cataluña¹⁸, Andalucía¹⁹ y Aragón²⁰, como a los que son solamente una modificación, ciertamente importante, del texto vigente con anterioridad, que es lo ocurrido en la Comunidad Valenciana²¹, Baleares²² y Castilla y León²³.

Desde luego, ninguno de ellos contiene disposiciones que directamente pretendan regular la posición del Tribunal Supremo²⁴. No obstante, inevitablemente se refieren a él ya sea de forma expresa o de modo tácito al referirse a las funciones del Tribunal Superior de Justicia. Veamos en qué términos, siguiendo el orden de publicación en el Boletín Oficial del Estado de los diferentes textos.

a) El artículo 41.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana dispone:

«3. En materia de Derecho estatal y en los órdenes jurisdiccionales que la legislación estatal establezca, le corresponde al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, por la vía procesal pertinente, la fijación de la doctrina, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo».

b) En cambio el artículo 95.2 del Estatuto de Cataluña dice:

«2. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. La Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el alcance y contenido de los indicados recursos».

c) Y el artículo 140.2 y 3 del Estatuto de autonomía para Andalucía establece:

«2. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos judiciales iniciados en Andalucía, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo. La Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el alcance y contenido de los indicados recursos.

3. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Andalucía. Corresponde en exclusiva al Tribunal de Justicia de Andalucía la unificación de la interpretación del derecho de Andalucía».

d) El artículo 93 del Estatuto de las Islas Baleares se limita a decir:

«El Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial de las Illes Balears en su ámbito territorial correspondiente y ante el que se agotarán las instancias procesales sucesivas, en los términos y en las condiciones que resulten de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de las demás leyes procesales, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Supremo».

e) Y el artículo 63.2 del Estatuto de Aragón dispone:

«2. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón conocerá, en todo caso, de los recursos de casación fundados en la infracción del Derecho propio de Aragón, así como de los recursos extraordinarios de revisión que contemple la ley contra las resoluciones firmes de los órganos jurisdiccionales radicados en Aragón. También ejercerá las demás funciones que en materia de Derecho estatal establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial».

f) Por último, el Estatuto de Castilla y León dice en su artículo 40.2:

«2. Las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se ejercerán sin perjuicio de las que correspondan al Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes dentro de la Administración de Justicia española o, cuando proceda, de las reconocidas a los tribunales internacionales, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, la legislación del Estado y los tratados suscritos por España».

En general, puede decirse que estos estatutos —que recuerdan en los preceptos transcritos o en otros la condición que la Constitución atribuye al Tribunal Superior de Justicia de órgano en el que culmina la organización judicial en la comunidad autónoma— afirman de manera explícita o implícita como competencia suya la interpretación del Derecho autonómico correspondiente. También salvan la jurisdicción del Tribunal Supremo y se remiten a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial. Incluso, los de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía y Aragón, apuntan explícitamente la doble cualidad de los tribunales superiores en cuanto órganos judiciales que aplican el Derecho estatal y unifican el autonómico.

Hay que advertir, también, que aun siendo diferentes los términos en que se expresan unos y otros, más rotundos respecto del Tribunal Superior los del catalán que los restantes, el sentido general y el contenido de fondo pueden considerarse coincidentes en todos. Por otra parte, no hay nada nuevo en todo esto. Solamente el hecho de decirlo así y en esa sede.

Ciertamente, la posición y las competencias del Tribunal Supremo no dependen de los estatutos de autonomía, sino directamente de la Constitución, cuyo artículo 123.1 es bien explícito, de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de las leyes procesales. No está, pues, al alcance de los estatutos adentrarse en sus funciones. Ni siquiera por referencia a las tareas jurisdiccionales del Tribunal Superior de Justicia correspondiente ya que las que a este competen —aunque guarden relación con las del Tribunal Supremo— serán las que determinen la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes de enjuiciamiento. En este punto, la relativización de las normas estatutarias a las estatales es máxima o, si se prefiere, su virtualidad normativa mínima, ya que ni siquiera depende de ellas mismas sino de lo que resulte del ordenamiento estatal.

Esta circunstancia sirve para situar en su contexto y precisar el sentido de fórmulas como las del artículo 95.2 del Estatuto de Cataluña o del artículo 41.3 del valenciano. Ninguna de las dos, por sí sola, tiene efectos limitadores sobre la jurisdicción del Tribunal Supremo ni capacidad para excluir un determinado tipo de recurso de casación. Es decir, ni la primera basta para impedir que este conozca de recursos de casación distintos del de unificación de doctrina o en interés de la ley, respecto de sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ni la segunda menoscaba las atribuciones del Tribunal Supremo para crear jurisprudencia en relación con sentencias dictadas por el Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana.

Cosa distinta es la discusión sobre cuál ha de ser la función del Tribunal Supremo en el Estado autonómico y, a partir de ella, cuál ha de ser el cometido de los tribunales superiores de justicia.

4. EL TRIBUNAL SUPREMO Y LA UNIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Según el artículo 123.1 de la Constitución el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. Por otra parte, cuando el artículo 152 se ocupa del Tribunal Superior de Justicia, además de salvar

por dos veces la jurisdicción del Tribunal Supremo, precisa que esos tribunales superiores culminan la organización judicial en el ámbito de la comunidad autónoma, y que las sucesivas instancias de los procesos iniciados en ella se agotarán ante órganos judiciales radicados en la misma comunidad en que se halla el órgano competente en primera instancia.

Esto último ha sido interpretado por los estatutos en el sentido de que será en ese Tribunal Superior en el que deberá producirse tal agotamiento. Así pues, parece que cuando se trate de procesos que deban originarse ante juzgados y tribunales radicados en la comunidad autónoma, las instancias terminan en el Tribunal Superior. Eso significa que la jurisdicción del Tribunal Supremo —que tanto se preocupa la Constitución por salvaguardar— comprenderá, cuando proceda y respecto de esos procesos, no las instancias primera o segunda, sino una fase posterior y distinta que, precisamente, por no ser ya una instancia, debe tener carácter extraordinario, lo que está sugiriendo que no será de conocimiento pleno del pleito, sino solo de aquellos de sus aspectos más relevantes. No cabe otra conclusión, pues al fin y al cabo son los que se reservan al Tribunal Supremo; o sea, al órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo en materia de garantías constitucionales. Y lo relevante es aquello que trasciende del caso concreto juzgado: el establecimiento de la correcta interpretación del ordenamiento jurídico, la que, por imperio del principio de igualdad, ha de observarse en toda España cuando concurren los mismos presupuestos de hecho a partir de los cuales el Tribunal Supremo ha sentado jurisprudencia.

No cuesta excesivo esfuerzo deducir lo anterior de los preceptos mencionados. En todo caso, por ese camino se han orientado la Ley Orgánica del Poder Judicial y la legislación procesal. Ambas ven en el Tribunal Supremo al intérprete del Derecho aplicable, al que unifica los criterios discordantes que pudieran existir entre los tribunales inferiores, al que crea la jurisprudencia que, dice el artículo 1.6 del Código Civil, complementa el ordenamiento jurídico. Es más, las distintas leyes reguladoras de los procesos han ido acentuando ese cometido que el Tribunal Supremo lleva a cabo a través de los distintos recursos de casación de que conoce²⁵.

Importa reiterar que es en este nivel de la legislación estatal —el representado por la Ley Orgánica del Poder Judicial y por las leyes procesales— donde se ha de definir el alcance exacto de la función que deben desempeñar los tribunales de justicia y, en especial, el Tribunal Supremo. Los nuevos estatutos han avivado el debate sobre la cuestión pero ni la han originado ni podían resolverla. Naturalmente, el desenlace, es decir, el régimen que acaben dándole las Cortes Generales a los recursos de casación afectará profundamente a la fisiología del ordenamiento en su conjunto y repercutirá con intensidad no solo en el Tribunal Supremo sino también en los tribunales superiores de justicia, ya que las competencias de uno y otros se implican desde el momento en que forman todos parte del mismo ordenamiento judicial y procesal.

Pues bien, situándonos en ese plano, si observamos la evolución experimentada por las leyes procesales a lo largo de los últimos años, comprobaremos que, efectivamente, han acentuado la labor casacional del Tribunal Supremo, entendiendo por tal la que despliega para asegurar que los tribunales inferiores interpretan correctamente el ordenamiento jurídico. Y, como vamos a ver, lo han hecho desde una doble perspectiva. Así, desde el primer momento establecieron límites de cuantía y de carácter material para acceder a los recursos de casación con el propósito de que los que se interpusiesen plantearan cuestiones de importancia. Las reformas más recientes han intensificado estos requisitos de admisión, procurando primar la dimensión objetiva del recurso aunque sin desconocer su faceta subjetiva ligada, desde luego, al derecho a la tutela judicial efectiva.

Más allá de esos requisitos, el legislador ha precisado que no es todo el ordenamiento el que el Tribunal Supremo ha de interpretar a través de este recurso sino solamente el estatal y el europeo. Cuando la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, modificó la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956 para introducir en ella el recurso de casación, limitó el dirigido contra sentencias dictadas en única instancia por las salas de los tribunales superiores de justicia en recursos contra actos o disposiciones de los órganos de las comunidades autónomas solamente a las que se imputara una infracción relevante y determinante del fallo de normas no emanadas de ellas (artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción de 1956). Restricción material la indicada que operaba no solo respecto del llamado recurso de casación ordinario sino también en los de casación para la unificación de doctrina y de casación en interés de la ley. En esta línea se ha situado, años más tarde, ampliándola, la vigente Ley de la Jurisdicción. Así, precisa que solo cabe casación contra sentencias de los tribunales superiores de justicia si se denuncia que, de un modo relevante y determinante del fallo, han infringido el Derecho estatal o el europeo²⁶.

Por otro lado, en la jurisdicción social la Ley de Procedimiento Laboral ha terminado por limitar la función de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo respecto de las sentencias de las salas de lo social territoriales a la resolución de los recursos de casación para la unificación de doctrina. En fin, la jurisdicción penal presenta, respecto del recurso de casación del que conoce, el problema de si es suficiente para satisfacer el derecho a que una autoridad superior revise las sentencias dictadas en primera instancia, reconocido por el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en aquellos casos en los que no existe recurso de apelación. Extremo sobre el que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas se ha pronunciado negativamente en varias ocasiones²⁷.

Esta tendencia de la legislación procesal no se ha considerado suficiente desde diversos puntos de vista. Así sucede que, en diferentes ámbitos, se ha venido insistiendo en los últimos años en la necesidad de dar ulteriores pasos en la configuración de los recursos de casación²⁸. Pasos que, manteniendo e incluso endureciendo el régimen de admisión y conservando igualmente su especialización en la interpretación del Derecho del Estado y de la Unión Europea, deberían ir en la doble dirección de potenciar su carácter unificador a partir de la contradicción entre sentencias dictadas por salas territoriales distintas sobre un asunto con suficiente grado de identidad²⁹ y, al mismo tiempo, de adaptar mejor a la realidad del Estado autonómico las competencias respectivas del Tribunal Supremo y de las salas territoriales dotando a estas de más contenido, no solo cuantitativo, sino también cualitativo, para así reforzar y expresar mejor su condición de órgano en que culmina la organización judicial en la comunidad autónoma³⁰. Operación que tendría la ventaja añadida de contribuir a la reducción de la elevada carga de asuntos que pesa sobre el Tribunal Supremo mediante el traslado de una parte a estas salas territoriales, lo que haría más eficiente el sistema.

El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, suscrito el 28 de mayo de 2001, es bien explícito sobre estas cuestiones. Dice lo siguiente:

«1. Tribunal Supremo.- Se afrontarán las reformas necesarias para lograr un funcionamiento más ágil y eficaz del Tribunal Supremo y que potencien su función como órgano jurisdiccional superior y garante de la unidad de doctrina en todos los órdenes jurisdiccionales. A tal fin también se reformará el recurso de casación, aproximando su regulación en las diferentes leyes reguladoras del proceso y atendiendo a la noción del "interés casacional". Se modificará el recurso de revisión de manera que el Tribunal

Supremo conozca exclusivamente de los recursos de revisión contra sentencias firmes de la Audiencia Nacional y del propio Tribunal Supremo».

(...)

3. Tribunales Superiores de Justicia.- La redefinición de sus competencias atenderá a criterios de adaptación de la justicia al Estado de las autonomías. Se aumentarán, precisándolas con detalle, las competencias de las salas de gobierno de los tribunales superiores de justicia y se establecerán mecanismos de delegación de funciones, singularmente en materia inspectora y disciplinaria. Los tribunales superiores de justicia desarrollarán una función casacional en todas las ramas del Derecho autonómico. Se les atribuirá la segunda instancia penal en los términos que resulten de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal y se aumentará la cuantía para el recurso de suplicación en el orden social. Asimismo se trasladará a los tribunales superiores de justicia la competencia para conocer de la petición de ejecución de sentencias extranjeras».

Ya ha habido algunos progresos en esta dirección. Por ejemplo, en la Ley de la Jurisdicción de 1998 se ha atribuido a las salas de los tribunales superiores de justicia el conocimiento de los recursos de casación para la unificación de doctrina y de casación en interés de la ley cuando la controversia se produzca respecto del Derecho autonómico. Y la Ley de Enjuiciamiento Civil encomendó a sus salas de lo Civil y Penal la resolución de los recursos extraordinarios por infracción procesal³¹.

Estas reformas tienen, entre otras, una consecuencia importante: a medida en que se circunscribe el ámbito del recurso de casación ante el Tribunal Supremo aumenta el espacio que queda a las sentencias de los tribunales superiores de justicia, de manera que pasan a sentar criterio en materias de Derecho estatal. Algunos de los nuevos estatutos, lo hemos visto, lo ponen de manifiesto al señalar la doble cualidad de sus salas: establecen el sentido del Derecho propio de la comunidad y, también, de las normas estatales o europeas siempre que no incurran en contradicción con lo declarado sobre un asunto con un grado de identidad suficiente por otra sala territorial.

En este punto se ha visto uno de los factores de afectación a la garantía institucional que al Tribunal Supremo aporta la Constitución. No solo por dejar amplios espacios del ordenamiento jurídico a la interpretación de los tribunales superiores de justicia, sino porque, al exigir contradicción entre sentencias para articular el recurso de casación, a la postre, el Tribunal Supremo acabaría convirtiéndose en sede de unificación, no del ordenamiento estatal y comunitario, sino de la doctrina de las salas territoriales, lo que conlleva su devaluación³².

Ahora bien, en el orden laboral, las salas de lo Social de esos tribunales superiores sientan, al resolver el recurso de suplicación, una interpretación del ordenamiento que solamente en el supuesto de que entrase en contradicción con la llevada a cabo con otra sala territorial podría dar lugar al recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo. Asimismo, en la actualidad, en los restantes órdenes jurisdiccionales, en los casos en que no cabe recurso de casación ordinario ni para la unificación de doctrina, será el criterio establecido por un tribunal inferior el que prevalezca si no se hace uso, por el escaso número de sujetos legitimados para ello, del recurso de casación en interés de la ley en donde existe.

La incursión estatutaria de la que hemos dado cuenta, pese a su escasa precisión y pese a producirse en una norma que no es la idónea para regular esta materia, constituye un nuevo apoyo a la tendencia a encauzar la unificación de la interpretación del ordenamiento jurídico confiada al Tribunal Supremo por la vía de la resolución de las contradicciones que

afloren entre las salas de los tribunales superiores de justicia. Tal opción ha provocado respuestas críticas³³, incrementadas tras la aprobación por el Gobierno en la pasada legislatura del proyecto de ley orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal y el inicio de su tramitación parlamentaria, que no llegó a buen fin pues, tras sucesivas ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas, acabó decayendo con la disolución de las Cortes Generales de la Octava Legislatura sin que ni siquiera empezara a ser debatido en el Congreso de los Diputados³⁴.

Como es sabido, ese proyecto extendía el recurso de casación en el orden civil, además de a las cuestiones procesales, a las sustantivas a partir de la contradicción de sentencias de las audiencias provinciales y, en el orden contencioso administrativo, dejaba el llamado recurso de casación ordinario para impugnar sentencias dictadas en única instancia por la Audiencia Nacional y por las salas de los tribunales superiores de justicia, si bien en este caso solo cuando hubieran declarado nula o conforme a Derecho una disposición general. En los demás supuestos, procedería, cumplidos los requisitos de admisión, el recurso de casación para la unificación de doctrina. Luego, en el orden penal introducía el recurso de apelación y dotaba al de casación de un carácter eminentemente nomofiláctico y unificador. No alteraba, en cambio, la casación en el orden social.

Me parece interesante recoger, para situar en su contexto esta sumaria referencia, lo que decía la exposición de motivos del proyecto respecto de la relación entre el Tribunal Supremo y los tribunales superiores de justicia:

«La reforma de los asuntos atribuidos legalmente al conocimiento del Tribunal Supremo y de los tribunales superiores de justicia es una cuestión en la que, tras amplio debate, se ha alcanzado un asentimiento general que atribuye al Tribunal Supremo la función de depurar las infracciones cometidas en la aplicación de normas estatales y no en relación con el derecho propio de las comunidades autónomas que, por su propia naturaleza, es diverso y no se conjuga con una función uniformadora de índole jurisdiccional. Serán las respectivas salas de los tribunales superiores de justicia, los órganos encargados de depurar las infracciones cometidas en la aplicación de normas emanadas de las comunidades autónomas. Así se recogía ya en el Pacto de Estado para la reforma de la justicia que establece la función del Tribunal Supremo «como órgano jurisdiccional superior y garante de la unidad de doctrina en todos los órdenes jurisdiccionales», y atribuye a los tribunales superiores de justicia «una función casacional en todas las ramas del Derecho autonómico».

La atribución a los tribunales superiores de justicia del conocimiento de recursos de casación en materia de derecho estatal, que luego serían susceptibles de impugnación ante el Tribunal Supremo, para garantizar esa función unificadora de normas estatales, supondría en el momento actual aumentar los grados procesales, con la consiguiente demora en la resolución definitiva de los recursos en perjuicio de los ciudadanos, teniendo en cuenta, además, que actualmente los tribunales superiores de justicia, en el orden contencioso administrativo, ya se pronuncian en muchos casos sobre la infracción de normas de Derecho estatal, sin ulterior recurso».

5. OBSERVACIONES SOBRE FUTURAS REFORMAS LEGISLATIVAS

No es posible anticipar lo que acabará sucediendo, ni si se retomará esa iniciativa legislativa o si será sustituida por otra. Sí parece necesario, en todo caso, afrontar la situación existente en

las dos direcciones de las que se viene hablando: la relativa al Tribunal Supremo y al sentido del recurso de casación y la referente a los tribunales superiores de justicia y sus funciones.

A tal efecto, me parece que no se equivoca la exposición de motivos en la valoración que hace de la situación. Quiero decir que refleja un amplio estado de opinión que ha dejado eco en las propias leyes procesales y ha encontrado expresión más precisa en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia y aún antes en el Libro Blanco de la Justicia, así como en los nuevos estatutos, por referirme solamente a los que podemos considerar documentos oficiales de carácter institucional y textos normativos que han merecido casi todos ellos un extenso apoyo político.

Aunque puedan surgir algunas discrepancias en aspectos técnicos, creo que, efectivamente, hay un clima decididamente favorable tanto hacia la nueva definición del recurso de casación como hacia una redistribución de la carga procesal que aligere la que llega al Tribunal Supremo e incremente la de los tribunales superiores de justicia.

De seguir adelante el propósito de encauzar la función casacional del Tribunal Supremo por la vía de la unificación de doctrina, se generalizará, por tanto, el régimen que hoy sigue su Sala Cuarta. Es verdad que así se reducirá el número de asuntos que lleguen al Tribunal Supremo porque será necesario que haya contradicción entre sentencias de salas territoriales para que pueda plantearse el correspondiente recurso de casación. No obstante, esa disminución previsible dependerá igualmente de cuáles sean los requisitos de admisión que se establezcan y podría ser menor de la esperada si se suavizaran respecto de los ahora exigidos en la casación ordinaria.

De todos modos, el mayor o menor número de asuntos que ingresan es un dato estadístico que no cuestiona ni la posición del Tribunal Supremo ni el derecho a la tutela judicial de las partes. Conocer de muchos recursos no denota superioridad, lo relevante no es la cantidad sino la cualidad con la que se enjuician y la potestad que se ejerce, factores que se proyectan sobre el valor de las sentencias que se dictan. A la postre es la doctrina, la jurisprudencia que se recoge en ellas, la que marca la diferencia y distingue, por su función, al Tribunal Supremo. Y para complementar el ordenamiento jurídico con esa jurisprudencia, no es preciso resolver muchos pleitos, sino aquellos que son más importantes porque afectan a un gran número de situaciones o implican problemas de carácter general sobre los que no se ha llegado a establecer criterio.

Por lo demás, la unificación de la interpretación del ordenamiento jurídico puede hacerse tanto con el actual recurso de casación ordinario cuanto con un recurso que requiera de la existencia de contradicción entre pronunciamientos judiciales. Al fin y al cabo, a partir de ese contraste —cuya realidad comprueba el Tribunal Supremo— se trata de señalar cuál de las interpretaciones seguidas es la correcta. Por tanto, no es, como se ha dicho, solo la unificación de los criterios discrepantes entre tribunales lo que se resuelve con este recurso de casación. Se impone la interpretación procedente de la ley y, como consecuencia, se elimina la contradicción producida entre tribunales inferiores. Por tanto, el resultado y la función siguen siendo los mismos, cambian únicamente los presupuestos a partir de los que se desarrolla.

Y, salvado lo principal, es decir, manteniendo en manos del Tribunal Supremo la potestad de establecer, con la autoridad de la que le dota la Constitución, el sentido de las normas jurídicas, lo que servirá para anular aquellas decisiones jurisdiccionales de los demás órganos judiciales que no observen esa interpretación, me parece que pasa a un segundo plano lo demás. Es decir, tiene una relevancia secundaria que quede a la Audiencia Nacional, a los tri-

bunales superiores de justicia o a las audiencias provinciales la última palabra en todos los casos en que no haya contradicción. Mejor dicho, tiene la misma relevancia que en la actualidad tienen todas sus sentencias contra las que no cabe recurso de casación.

Desde la perspectiva del ciudadano hay que decir que, ciertamente, un cambio de esta naturaleza puede privarle de la posibilidad de acceder al Tribunal Supremo. No obstante, esto ya sucede en muchos casos y el derecho a la tutela judicial no comprende el de disponer de un número ilimitado de recursos ni el de llevar al Tribunal Supremo cualquier pleito. Así pues, la organización del recurso de casación a partir de la contradicción de sentencias aumentaría los supuestos en que no se puede acudir al órgano jurisdiccional superior pero no dejaría indefenso al recurrente ya que seguiría disponiendo de la posibilidad de llevar su causa a un tribunal de justicia y de obtener, al menos, la revisión de la decisión que este tomase.

Las consideraciones anteriores no pretenden convertirse en una defensa del modelo seguido por el proyecto de ley orgánica decaído ni de las propuestas que en ese sentido se vienen haciendo desde hace años. Su finalidad se limita a dejar constancia de que, a partir de las premisas existentes, es razonable pensar que ese será el camino que acabe siguiéndose en todos los órdenes jurisdiccionales. Asimismo, pretenden subrayar que tal modificación, por sí sola, no alterará sustancialmente la función que desempeña el Tribunal Supremo. Es más, puede suceder que, incluso, la previsible disminución del número de recursos de casación sea solamente transitoria. No debe descartarse, en efecto, que, una vez asimilado su nuevo régimen, crezca de nuevo a medida que se normalice su utilización.

A lo anterior conviene añadir que, tan importante o más que las reformas que podemos calificar de técnicas del recurso de casación, son las que guardan relación con la oficina judicial y, en general, con el buen funcionamiento de la Administración de Justicia. Si no se resuelven satisfactoriamente los problemas estructurales que les aquejan, no se habrá avanzado nada porque poco importa el tipo de recurso de casación previsto en las leyes de enjuiciamiento si hace falta esperar años para que llegue a dictarse la sentencia del Tribunal Supremo que pone fin a la peripecia judicial de un litigio y esclarece la solución que el ordenamiento jurídico da para él.

Es, pues, condición imprescindible para el buen éxito de cualquier cambio sustancial que, al mismo tiempo, se establezca una oficina judicial con la eficiencia que hoy no tiene. Para ello es precisa una mejora de la dotación y capacitación del personal que presta sus servicios en ella. Sin una buena infraestructura administrativa que aproveche las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías y sin funcionarios cualificados y en número suficiente, las reformas procesales más elaboradas que puedan concebirse resolverán poco, tanto en el Tribunal Supremo como en los tribunales superiores de justicia.

No se debe olvidar, por otra parte, que la garantía del autogobierno de las comunidades autónomas no conduce a la exigencia de una determinada regulación del recurso de casación, ni requiere que los tribunales superiores de justicia tengan unas concretas competencias. Puede considerarse que sintoniza con la lógica del Estado autonómico que sea en ellos —que culminan la organización judicial en la Comunidad Autónoma— donde se unifique la interpretación de su Derecho propio, pero eso no cambia que ni esos tribunales pertenecen a la comunidad ni tiene esta capacidad para ordenar la manera en que proceden o fijar los asuntos de que conocen. Cosa distinta es que, razonando desde las propias normas del artículo 152 de la constitución, se deban extraer todas las consecuencias que para los tribunales superiores de justicia tiene su definición como cúspide de la organización judicial en la comu-

nidad autónoma. Pero esa es una exigencia que mira a los ordenamientos judicial y procesal y no al autonómico.

Por último, no se subrayará nunca bastante que si hay un criterio que necesariamente ha de tenerse presente a la hora de reflexionar sobre la organización judicial y sobre la regulación del proceso es el de buscar la mejor forma de ofrecer la tutela efectiva a la que todos tenemos derecho, lo cual implica situar a quienes deben prestarla, los juzgados y tribunales, los jueces y magistrados, en las condiciones de todo tipo más adecuadas para hacerlo, cada uno en su nivel de responsabilidad. Ese es el objetivo al que han de tender todas las intervenciones que se emprendan y a su consecución deben subordinarse las demás consideraciones que puedan surgir. Téngase presente que la eficiente satisfacción de ese derecho no solo interesa al Estado, sino también a las comunidades autónomas, al igual que a los entes locales que, con los anteriores, conforman la organización territorial, porque, a la postre, significa que el estado de derecho es una realidad y que ofrece una tutela efectiva a los derechos e intereses legítimos de todos.

Notas

- ¹ Es el caso de los recursos de inconstitucionalidad que el Defensor del Pueblo y parlamentarios del Grupo Popular interpusieron contra numerosos artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- ² Como, por ejemplo, la mantenida en las páginas de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, números 78, 79 y 82 por Luis María Díez-Picazo y Francisco Caamaño sobre la inclusión en los estatutos de autonomía de preceptos que recogen principios y reconocen o declaran derechos e imponen deberes. Debate en el que el primero mantiene que la Constitución no lo permite, mientras que el segundo defiende la opción tomada por los nuevos estatutos que dedican buena parte de sus artículos a ellos. Sobre la cuestión, véase, también, Miguel Ángel Aparicio (ed.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Atelier, Barcelona, 2008.
- ³ Una buena exposición de los problemas sobre los que se discute se encuentra en Manuel Gerpe Landín (ed.), *La posición del Tribunal Supremo en el Estado autonómico*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.
- ⁴ La última vez que lo hace es en la disposición adicional cuarta en la que reitera la unidad e independencia del Poder Judicial. Lo hace al encomendar a los estatutos de las comunidades en que hubiera más de una audiencia territorial y decidieran mantenerlas que, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia del Poder Judicial, distribuyan entre ellas las competencias respectivas.
- ⁵ En este epígrafe recojo algunas de las ideas que desarrollo en el «El Poder Judicial y la Administración de Justicia en Andalucía», que se publica como comentario al Título V del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 en los *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, dirigidos por Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig. Thomson-Civitas, en prensa.
- ⁶ Para una exposición sobre la opción del constituyente por un Poder Judicial único y sus relaciones con las comunidades autónomas, así como sobre la situación existente en 2000, véase Pablo DE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El Poder Judicial en el Estado autonómico», en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 5/2000, pp. 89-113. Luis JIMENA QUESADA, *El principio de unidad del Poder Judicial y sus peculiaridades autonómicas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, razona sobre la constitucionalidad de la proyección autonómica del Poder Judicial. Por su parte, Guillem VIDAL ANDREU, (director), *Poder Judicial y Estado compuesto: relaciones entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, reúne estudios de varios autores en torno a una nueva regulación del recurso de casación que reserve al Tribunal Supremo la unificación de doctrina a partir de sentencias contradictorias de los tribunales superiores de justicia mientras que estos desempeñan sobre el Derecho estatal una primera función casacional. En ese mismo sentido, véase Juan Luis IBARRA ROBLES, y Miguel Ángel GARCÍA HERRERA, *Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autonómico*. Escuela Judicial. CGPJ, Madrid, 2006.
- ⁷ La reforma que en él llevó a cabo la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, introdujo en el Título III del Estatuto riojano, «De la Administración y Régimen Jurídico», el nuevo capítulo II, «De la Administración de Justicia», en el que contempla, además del Tribunal Superior de Justicia, diversos extremos sobre sus atribuciones jurisdiccionales y las de los órganos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma y sobre competencias autonómicas en materias relacionadas con la administración de justicia.
- ⁸ Me refiero a las SSTC 56 y 62/1990, de 29 y 30 de marzo, respectivamente, y, más recientemente, a las 294, 270, 67 y 50 de 11 de octubre, 13 de septiembre, 2 de marzo y 16 de febrero, todas del año 2006, respectivamente. También, a las SSTC 253/2005, de 10 de octubre, y 105/2000, de 13 de abril.
- ⁹ País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia, Navarra, Canarias, Comunidad Valenciana, Madrid, Asturias y Cantabria.
- ¹⁰ Antes de plantear abiertamente reformas en el ordenamiento estatal que atendieran esas expectativas, se dieron pasos en el ámbito autonómico encaminados a crear instancias de reflexión, debate y participación en el campo de la administración de justicia. El Consejo de Justicia de Cataluña fue fruto de este impulso. Creado por el Decreto 119/2002, de 16 de abril, varias veces modificado con posterioridad y finalmente transformado en Observatorio Catalán de la Justicia por el Decreto 377/2006, de 3 de octubre, una vez que el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ha previsto un Consejo de Justicia.

- ¹¹ *Libro Blanco de la Justicia*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.
- ¹² Véanse esas propuestas en *Del modo de arreglar la Justicia*. Discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el 15 de septiembre de 2000. Tribunal Supremo, Madrid, 2000, pp. 127 y ss.
- ¹³ Es llamativo que en una reflexión de conjunto sobre el grado de desarrollo alcanzado por el Estado autonómico en vísperas del año 2000 y sobre los principales problemas que le afectaban, no se hiciera ninguna referencia a los relacionados con el Poder Judicial. Me refiero a la obra de Eliseo AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza, Madrid, 1999.
- ¹⁴ La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1995 (recurso 2534/1991) se pronunció sobre el desarrollo reglamentario del artículo 342.1 de la LOPJ y declaró la nulidad del efectuado inicialmente por el Consejo General del Poder Judicial. La redacción vigente del Título III (artículos 108 a 114) del Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, responde a la interpretación efectuada por esa sentencia.
- ¹⁵ El episodio más conflictivo ha sido el que llegó al Tribunal Supremo y dio lugar a la sentencia del Pleno de su Sala Tercera de 29 de mayo de 2006 (recurso 137/2005), que anuló, por falta de motivación, el acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial que devolvió al Parlamento vasco la terna presentada por este sin elegir a ninguno de los candidatos que la formaban. Tras esta Sentencia, el Consejo eligió a uno de los tres candidatos.
- ¹⁶ Aunque, como se ha recordado antes, en un primer momento, se pudo plantear la discusión sobre si solo las comunidades autónomas constituidas conforme al artículo 151 de la Constitución podían hacerlo o, incluso, contar con la organización prevista en el artículo 152.
- ¹⁷ Se trata del Dictamen n.º 269, de 1 de septiembre de 2005 del *Consell Consultiu* de la Generalidad de Cataluña.
- ¹⁸ Ley Orgánica 6/2006, de 21 de junio.
- ¹⁹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Aunque se denomina de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, en realidad contiene uno enteramente nuevo.
- ²⁰ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.
- ²¹ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.
- ²² Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.
- ²³ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.
- ²⁴ Prescindo de aquellas disposiciones estatutarias que aforan ante el Tribunal Supremo a determinadas autoridades autonómicas.
- ²⁵ Desde luego, los de casación no son los únicos que enjuicia, pues también resuelve recursos en primera y única instancia, pero sí los que cuentan cuando se trata de expresar su superioridad frente a los demás órganos judiciales y, particularmente, cuando se proyecta su función sobre la estructura territorial del Estado.
- ²⁶ La sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2007 (casación 7838/2002) se pronuncia sobre esa proyección del recurso de casación.
- ²⁷ Véase, por ejemplo, el dictamen del Comité de Derechos Humanos de 20 de julio de 2000 emitido respecto de la comunicación 701/1996.
- ²⁸ Véanse en GERPE LANDÍN; *La posición del Tribunal Supremo en el Estado autonómico*, cit., pp. 41 y ss. las contribuciones de Francisco MARÍN CASTÁN; Mariano BACIGALUPO ZAPATER, Pablo DE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA y Aurelio DESDENTADO BONETE, sobre esta cuestión en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo y laboral, respectivamente.
- ²⁹ Hay que decir que la opción por un recurso de casación dirigido a unificar doctrinas contradictorias de las salas de los tribunales superiores de justicia ha merecido juicios absolutamente antagónicos. Así, una de las defensas más expresivas de esa forma de preservar la coherencia del ordenamiento jurídico es la que hizo el entonces Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Pascual Sala Sánchez, en el discurso que pronunció en la apertura del año judicial 1993-1994. Llevaba el título *La unificación de doctrina, tarea fundamental del Tribunal Supremo*. Tribunal Supremo, Madrid, 1993. Desde el punto de vista contrario y recientemente, María Pilar GARCÍA RUIZ, «El Tribunal Supremo como mero órgano unificador de doctrina: la posible afectación de su garantía institucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 82/2008, pp. 119 y ss.
- ³⁰ Entre las aproximaciones más recientes a esta cuestión, véase Juan Antonio XIOL RIOS; «El papel constitucional del Tribunal Supremo», en GERPE LANDÍN, *La posición del Tribunal Supremo en el Estado autonómico*, cit., pp. 13 y ss.
- ³¹ Aunque, al no haberse modificado la Ley Orgánica del Poder Judicial para darle efectividad, las Salas territoriales no han llegado a asumir el conocimiento y resolución de este recurso extraordinario por infracción procesal. Por otra parte, desde los primeros estatutos de autonomía se reservó a los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades autónomas con Derecho Civil Foral o Especial el conocimiento de los recursos de casación y revisión. Así lo dispone el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los estatutos del País Vasco [artículo 14.1. a)], Cataluña de 1979 [artículo 20.1. a)], Galicia (artículo 22.1. a)), Aragón de 1982 [artículo 29.1. a 9)], Islas Baleares de 1983 [artículo 49.1. a)] y Navarra [artículo 61.1 a) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento Foral]. En los nuevos estatutos se conserva esta atribución: Cataluña [artículo 95.3], Baleares [artículo 94.1 a)] y Aragón [artículo 63.2].
- ³² María Pilar GARCÍA RUIZ, «El Tribunal Supremo como mero órgano unificador de doctrina: la posible afectación de su garantía institucional», cit., pp. 151 y ss.
- ³³ Una de las de más calado por el rigor con que está construida es la de María Pilar García Ruiz que se acaba de citar.
- ³⁴ En Pablo DE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA; «Las competencias del Tribunal Supremo, instrumentos para su ejercicio y propuestas de delimitación de sus funciones con las de los tribunales superiores de justicia en el ámbito contencioso-administrativo», en GERPE LANDÍN, *La posición del Tribunal Supremo en el Estado autonómico*, cit., pp. 73 y ss., me refiero a algunas reacciones que suscitó el proyecto.