

Francisco
Fernández
Segado

Catedrático de
derecho constitucional.
Universidad de
Santiago de Compostela

La Administración de Justicia en Galicia

1. La organización jurisdiccional en el Estado autonómico: el marco constitucional

a. Reflexiones previas.

El Estado autonómico diseñado por nuestra Constitución tenía necesariamente que generar una nueva forma de articulación del poder estatal en sus diversas manifestaciones. Consecuentemente, no nos parece que, sin mayores precisiones, pueda partirse de una visión de la "Lex superior" en la que el Poder Judicial se identifica como un poder no afectado por la descentralización de poderes prevenida en el Título VIII, como ha defendido algún sector doctrinal¹. Y es que, aún sin pretender una disgregación de la organización judicial, perfilando una suerte de Poder Judicial propio de cada Comunidad Autónoma, parecía razonable pensar que el nuevo modelo de articulación territorial de poderes tenía que afectar de una u otra forma a todos los Poderes del Estado, so pena de que, como se ha dicho²,

¹ JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: *Justicia y Estado autonómico (Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978)*, Editorial Civitas, Madrid, 1994, pág. 94.

² CLAUDIO MOVILLA ÁLVAREZ: "Poder Judicial y Autonomías", en Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movilla Álvarez: *El Poder Judicial*, Tecnos, Madrid, 1986, págs. 237 y sigs.; en concreto, pág. 250.

el Poder Judicial siguiera funcionando como un islote del centralismo sin terminar de asumir los principios y valores de un Estado democrático que se organiza territorialmente sobre la base del reconocimiento del principio de autonomía política, y todo ello al margen ya de que se nos presentara como una realidad incontrastable el que la Administración de Justicia, como servicio público, estuviese necesitada de una amplia y profunda descentralización a fin de que funcionase con eficacia al servicio de los intereses individuales y sociales.

Pero es que, por otro lado, es difícil hablar de centralización en referencia al Poder Judicial, por cuanto que éste se articula funcionalmente en una multiplicidad de órganos investidos de la potestad jurisdiccional con el evidente objeto de acercar y dar al justiciable una mayor accesibilidad a la justicia, haciendo operativo el derecho a la jurisdicción³, con lo que estos órganos han de encontrar su natural radicación en el territorio de las distintas Comunidades Autónomas, aunque de ello no deba inferirse que sean órganos del Poder Judicial de la Comunidad Autónoma.

Por lo demás, el principio de unidad jurisdiccional, que el art. 117.5 de la Constitución (en adelante CE) convierte en la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales, ha de quedar al margen de todo proceso de descentralización, y ello por cuanto, como bien advierte Cruz Villalón⁴, el citado principio no es más que la expresión orgánica del principio funcional de la exclusividad o, si se quiere, del monopolio de la potestad jurisdiccional por los Jueces y Tribunales ordinarios previamente determinados por la ley, con la consiguiente exclusión de tribunales excepcionales y ni aun especiales.

Centrándonos ya en el texto constitucional, es preciso atender, en primer término, a la determinación del art. 149.1.5^a, que al enunciar las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, se refiere a la Administración de Justicia.

Quizá no sea del todo impropio recordar los antecedentes en el "iter" constituyente de este precepto, que se remontan al art. 138 del texto del Anteproyecto de Constitución⁵, que en su número 28 consideraba como de la exclusiva competencia del Estado "la Administración de Justicia", para añadir de inmediato que: "El Estado fijará las

³ CARLOS LASARTE ÁLVAREZ Y VÍCTOR MORENO CATENA: "Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias", en el colectivo, *El Poder Judicial* (Dirección General de lo Contencioso del Estado), Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, Madrid, 1983, págs. 1.647 y sigs.; en concreto, pág. 1.655.

⁴ PEDRO CRUZ VILLALÓN: "La Administración de Justicia en el Estatuto de Andalucía", en el colectivo, *El Poder Judicial*, op. cit., vol. II, págs. 913 y sigs.; en concreto, pág. 920.

⁵ Puede verse en *Boletín Oficial de las Cortes* nº 44, 5 de enero de 1978, págs. 669 y sigs.; en concreto, pág. 694.

⁶ Al amparo de esa cláusula constitucional, el art. 11, párrafo segundo, del Estatuto de Cataluña, aprobado por la Ley de 15 de septiembre de 1932, prescribía que: "La Generalidad organizará la Administración de Justicia en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y en la de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las leyes procesales y orgánicas del Estado". A su vez, el art. 13 del Estatuto de Galicia, tras prever que la Administración de Justicia podrá ser organizada por la Región, excepto en los órdenes militar y de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las leyes procesales y orgánicas de la República, añadía que "asimismo será de su competencia la determinación de las demarcaciones judiciales de todo orden dentro del territorio gallego". Profundizando aún más en esta materia, se

preveía que la Región nombrara a los Jueces y Magistrados en toda la jurisdicción de Galicia, mediante concurso entre los funcionarios del escalafón general del Estado. Le correspondería asimismo el nombramiento de Jueces municipales mediante el régimen que se estableciera por ley y el de secretarios y auxiliares de la Administración de Justicia, con arreglo a las leyes de la República. Por último, el párrafo final del art. 13 del Anteproyecto de Estatuto (aprobado por los Ayuntamientos el 19 de diciembre de 1932 y plebiscitado el 5 de junio de 1936, aunque no llegara a ser aprobado por las Cortes, salvo por la Cortes constituidas en el exilio mexicano) disponía que la Audiencia Territorial de Galicia conocería, sin ulterior recurso, de los asuntos referentes al Derecho foral gallego, y una Sala de la misma compuesta por Magistrados procedentes de la carrera judicial y altos funcionarios de la Administración gallega, resolvería, en última instancia, los recursos contencioso-administrativos que se promovieran por aplicación del derecho regional. Esta misma Sala decidiría los conflictos de jurisdicción y de competencia entre autoridades judiciales y administrativas dependientes del Poder regional.

⁷ Puede verse en *Boletín Oficial de las Cortes* nº 82, 17 de abril de 1978, págs. 1.519 y sigs.; en concreto, pág. 1.602.

⁸ PEDRO CRUZ VILLALÓN: "La Administración de Justicia en el Estatuto de Andalucía", *op. cit.*, págs. 924-925.

bases que permitan armonizar el ejercicio de la función judicial en todo el Estado, de acuerdo con el principio de unidad del poder judicial y de los distintos cuerpos profesionales que lo integran, sin perjuicio de la intervención de los Territorios Autónomos en la organización de la misma".

El precepto en cuestión, en alguna medida, recuerda el número 11 del art. 14 de la Constitución de 1931, que declaraba de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en esta materia: "Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales"⁶.

En cualquier caso, es lo cierto que el número 28 del art. 138 del Anteproyecto de Constitución, al abordar la competencia normativa relativa al ejercicio de la potestad jurisdiccional, se inclinaba claramente por el diseño de una competencia compartida en términos clásicos, esto es, atribución al Estado de las bases y hay que presuponer que desarrollo legislativo y ejecución del mismo a las Comunidades Autónomas o Territorios Autónomos, como en el Anteproyecto se conocía a aquéllas.

En su Informe⁷, la mayoría de la Ponencia optaría por suprimir el apartado 28, con el voto en contra de los representantes de los Grupos de la Minoría Catalana y Comunista. El apartado en cuestión cambiaba de ubicación, situándose ahora al inicio del precepto correspondiente, ahora el art. 141, quedando con el número 5 y limitándose a atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia, en términos que quedarían ya inamovibles en el resto del itinerario constituyente.

El nuevo precepto lo que venía a significar lisa y llanamente, al menos en una lectura primera y quizá superficial y aislada de otras normas constitucionales, era que la "Administración de Justicia" se trataba de una materia atribuida en su integridad, esto es, en el ejercicio de todas las potestades sobre ella, a los poderes del Estado, legislativo y ejecutivo. Las Comunidades Autónomas, de esta forma, parecían privadas de toda potestad legislativa, reglamentaria o de gobierno.

Tal circunstancia no podía ser considerada como especialmente lesiva en orden al diseño de un Estado descentralizado políticamente, pero, como bien advierte Cruz Villalón⁸, el que las Comunidades Autónomas no necesiten

competencias en esta materia no quiere decir que éstas no precisen que la Administración de Justicia adopte un determinado diseño en su organización y funcionamiento. La estructura autonómica del Estado creemos que requería de modo inexcusable no tanto de dotar a las Comunidades Autónomas de una organización judicial propia, pues nuestro sistema judicial nada tiene que ver con el de un Estado federal, en el que, como es sabido, existe un doble orden jurisdiccional: los Tribunales estatales, que incluyen dos o más niveles, incorporando en la mayoría de los casos a un Tribunal Superior del Estado, y los Tribunales federales, distribuidos por todo el territorio de la Federación en distintos niveles⁹; no tanto, asimismo, de dotar de un amplio elenco de competencias en la materia a las Comunidades, cuanto de lograr rediseñar la Administración de Justicia de modo tal que en su organización y funcionamiento ésta se acomodara al nuevo modelo de Estado, de tal forma que, por ejemplo, un órgano jurisdiccional superior ubicado en el territorio de la Comunidad pueda ser capaz de unificar la jurisprudencia relativa a aquel derecho sustantivo de la Comunidad que presenta particularidades propias.

Y es precisamente por este conjunto de razones por lo que el art. 149.1.6^a CE atribuirá al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación procesal, “sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”.

Y también por idénticas razones, el art. 152.1 CE, en su párrafo segundo, constitucionalizará la institución de un Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ), que culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, lo que aunque no significa, ni puede significar, que el TSJ sea un órgano propio de la Comunidad respectiva, fuera del engranaje del Poder Judicial del Estado y perteneciente al esquema de particular autonomía política de la Comunidad en que se halla¹⁰, si viene a suponer que en el organigrama estatal de la Administración de Justicia son los Tribunales Superiores quienes figuran en la cúspide de la pirámide jurisdiccional en el territorio de la respectiva Comunidad, siempre, desde luego, que en el Estatuto respectivo se contemple su existencia¹¹.

El mismo art. 152.1, en su párrafo tercero, determina –en coherencia con lo anteriormente expuesto– que, sin perjuicio

⁹ Es arquetípico el modelo norteamericano, en el que se diferencian los Tribunales de Distrito, los Tribunales de Apelación, denominados comúnmente Tribunales de Apelación del Circuito correspondiente (el territorio federal está dividido en once Circuitos) y el Tribunal Supremo, al que hay que añadir el Tribunal de Apelación de los Estados Unidos para el Circuito Federal, que dispone de competencia para todo el territorio federal en algunas materias. Cfr. al efecto, GREGORIO RUIZ: *Federalismo judicial (El modelo americano)*, Editorial Civitas, Madrid, 1994.

¹⁰ Esta tesis pareció contradecirla CESÁREO RODRÍGUEZ AGUILERA (en *El Poder Judicial en la Constitución*, Bosch, Barcelona, 1980, pág. 153) al referirse a la existencia dentro del Estado de Comunidades Autónomas con facultades legislativas (art. 150 CE) y jurisdiccionales (art. 152 CE), de lo que el citado autor deducía un cambio importante en la estructura de nuestro Poder Judicial.

¹¹ Carlos Lasarte Álvarez y VÍCTOR MORENO CATENA: “Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias”, *op. cit.*, págs. 1.655-1.656.

cio de la consideración del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia, circunstancia que, de modo inequívoco, posibilitaba que aunque el Tribunal Superior de Justicia pudiese actuar como órgano de instancia, no viese circunscrita su actuación a tal función, propiciándose, al unísono, su configuración como órgano competente para conocer de recursos extraordinarios, esto es, no de mera instancia (con potestad para reexaminar los presupuestos fácticos y los fundamentos jurídicos), sino de casación sobre esas parcelas peculiares a que alude el art. 149.1.6ª CE del derecho sustantivo regional, con lo que ello entraña de conversión de estos Tribunales Superiores en órganos de unificación de la jurisprudencia de ese particular ámbito del ordenamiento regional.

Y a todo lo expuesto ha de añadirse la remisión a los Estatutos que lleva a cabo el art. 152.1 CE, en su párrafo segundo, inciso segundo, a los efectos de que tales normas puedan establecer los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ) y dentro de la unidad e independencia de éste, circunstancia de la que Carretero¹² extraería la conclusión de que en materia orgánica judicial había que distinguir entre el Poder Judicial como tal aparato del Estado y su consideración de servicio público, dotado de medios auxiliares, como son el personal, las instalaciones propias de una oficina y la cobertura económica de sus gastos; pues bien, a juicio del citado autor, todas las materias relativas al servicio público podrían ser transferidas a las Comunidades Autónomas en tanto respetaran los principios de unidad e independencia del Poder Judicial y los de la LOPJ, pues cuando la Constitución concede intervención a las Comunidades Autónomas en materias judiciales, como en el caso de las demarcaciones, lo hace con sometimiento a esta legislación orgánica judicial, por lo que en otros supuestos, como el relativo al personal judicial, que son más dudosos, ha de seguirse, siempre a juicio del mismo autor, igual criterio.

¹² ADOLFO CARRETERO PÉREZ: "El modelo del Poder Judicial en la Constitución", en el colectivo, "El Poder Judicial", *op. cit.*, vol. I, Madrid, 1983, págs. 723 y sigs.; en concreto, pág. 765.

Bien es verdad que no toda la doctrina sería de la misma opinión. Y así, De Otto entenderá que la Administración de Justicia mentada por el número 5 del art. 149.1 CE no es el Poder Judicial, la competencia sobre el cual queda cerrada a las Comunidades Autónomas por el art. 122.2 CE, sino precisamente las funciones y medios de cooperación y auxilio cuyo gobierno y administración no se contempla en el Título VI de la Constitución y que, por lo mismo, podrían en principio atribuirse a las Comunidades Autónomas si no lo impidiera expresamente el art. 149.1.5ª CE¹³.

El Tribunal Constitucional tendría oportunidad de pronunciarse en esta polémica en su Sentencia 56/1990, en los términos que más adelante examinaremos en detalle.

En todo caso, hemos de concluir poniendo de relieve que, a la vista de nuestra Norma fundamental, parece claro que las Comunidades Autónomas tienen un interés legítimo en que la organización de la Administración de Justicia quede diseñada de modo acorde con los presupuestos dimanantes del Estado autonómico¹⁴. Y es a partir de esta premisa como habrá que buscar una interpretación que conjugue las previsiones constitucionales, cuya supremacía es evidente, con las cláusulas de los Estatutos de Autonomía y de la Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial, si bien es patente que las dos últimas normas (Estatutos y LOPJ) se han elaborado con una cadencia inversa a la prevista por el código constitucional.

b. La constitucionalización de los Tribunales Superiores de Justicia.

El art. 152.1 CE, en el inciso primero de su segundo párrafo, determina: "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".

El origen de esta norma se remonta al debate en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, en donde el diputado de la Minoría Catalana, Sr. Roca Junyent, propondría, por la vía de la enmienda "in voce", la introducción en el texto del Informe de la Ponencia de un nuevo artículo, inicialmente numerado como art. 144, pero que habría de convertirse en el art. 146 del texto del Dictamen aprobado por la Comisión¹⁵. El Sr. Roca Junyent, a partir del argumento

¹³ IGNACIO DE OTTO: "Estudios sobre el Poder Judicial", Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, véanse págs. 204-208 y, en especial, pág. 206.

¹⁴ En análogo sentido, PEDRO CRUZ VILLALÓN: "La Administración de Justicia...", *op. cit.*, pág. 925.

de que los constituyentes estaban definiendo una autonomía política, una autonomía con su asamblea legislativa y con su poder ejecutivo, entendía necesario incorporar a ello la necesaria participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito judicial¹⁶, tras lo que postulaba la necesidad de que aquellas Comunidades que accedieran a un mayor nivel de competencias contaran inequívocamente con un Tribunal Superior de Justicia¹⁷. De esta forma, el párrafo segundo del art. 146.1 del Dictamen vendría a anticipar el precepto del que nos estamos ocupando, bien que sin la alusión a esa cláusula de “sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo”, que sería introducida en el Senado¹⁸.

Como fácilmente puede apreciarse, no sólo ya en la dicción inicial del art. 152.1 CE (“En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior...”), sino en la propia voluntad del enmendante, estaba presente la idea de que la organización institucional autonómica a que se refiere el art. 152.1 CE debía circunscribirse a aquellas Comunidades que accedieran, a través de la aprobación de su Estatuto por la vía prevista por el art. 151, a un mayor nivel competencial. Sin embargo, la realidad desbordaría la inicial previsión constitucional al generalizar aquella organización institucional a todas las Comunidades Autónomas.

La expansión de los Tribunales Superiores de Justicia por la vía de los Estatutos dio lugar en su momento a la crítica, bastante certera, de que los Estatutos no eran el vehículo normativo adecuado para regular la organización judicial, ni siquiera parcialmente¹⁹.

En todo caso, que la Constitución no imponía imperativamente para todas las Comunidades Autónomas los Tribunales Superiores de Justicia lo demuestra no sólo el inciso inicial del art. 152.1, ya comentado, sino, más aún, su Disposición Adicional cuarta, de conformidad con la cual: “En las Comunidades Autónomas donde tengan su sede más de una Audiencia Territorial, los Estatutos de Autonomía respectivos podrán mantener las existentes, distribuyendo las competencias entre ellas, siempre de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”.

Como es obvio, una cláusula de este tenor no sólo parecía propiciar la perduración de las Audiencias Territoriales, y por lo mismo la no imperatividad de su sustitución por

¹⁵ Puede verse en *Boletín Oficial de las Cortes* nº 121, 1º de julio de 1978, págs. 2.591 y sigs.; en concreto, pág. 2.618.

¹⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* nº 91, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 16 de junio de 1978, pág. 3.403.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 3.404.

¹⁸ Puede verse ya en el texto del Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al Proyecto de Constitución. *Boletín Oficial de las Cortes* nº 157, 6 de octubre de 1978, págs. 3.415 y sigs.; en concreto, págs. 3.443-3.444.

¹⁹ En igual sentido, IGNACIO DE OTTO: “Estudios sobre el Poder Judicial”, *op. cit.*, pág. 220.

los Tribunales Superiores de Justicia, sino que, además, tal cláusula habilitaba materialmente al legislador estatutario para incidir en un ámbito tan importante en el marco del Poder Judicial como la distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales.

Aunque no han faltado autores que han dudado de la eficacia de la cláusula "sin perjuicio de..." del párrafo segundo del art. 152.1 CE²⁰, es lo cierto que si se vincula con el principio de unidad, a que también alude el inciso final del párrafo en cuestión, y todo ello se pone en conexión con el art. 123, podemos entender que se salve la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo en cuanto que éste viene asumiendo una función tendente a uniformar la jurisprudencia, además ya de la función nomofiláctica a que se refiriese Calamandrei²¹, de defensa del derecho objetivo, función plenamente compatible con el hecho de que los Tribunales Superiores de Justicia puedan asumir una función asimismo uniformadora del Derecho regional, puedan, en definitiva, fijar el significado último de las normas propias del Derecho autonómico, tarea en la que no parece que puedan ser sustituidos por ningún otro órgano judicial, ni tan siquiera por el Tribunal Supremo²².

A la vista de todo lo expuesto, se ha podido afirmar, quizá un tanto exageradamente²³ que los Tribunales Superiores de Justicia presentan una perspectiva nada alejada de aquella sentada por la doctrina norteamericana que se expresaba con el nombre de "federalismo judicial", utilizada allí para designar las consecuencias que para el Poder Judicial derivan del establecimiento de un Estado compuesto. A juicio de Ruiz²⁴, el perfil asignado a los Tribunales Superiores permite esa consideración. Fijando el significado último de las normas autonómicas, tales órganos judiciales pasan a ocupar una posición extremadamente relevante en la existencia de las Comunidades Autónomas; los Tribunales de que venimos ocupándonos, se afirma por otro lado²⁵, siquiera sea simbólicamente, completan la organización institucional como si se tratase de una reproducción a escala del aparato estatal²⁶.

Cuanto acabamos de exponer no es óbice para que signifiquemos finalmente que dado que los Tribunales Superiores de Justicia no integran una jurisdicción especial, aunque puedan y deban aplicar derecho propio de la Comunidad en que radican, además ya del derecho estatal, y a la vista

²⁰ A juicio de ANDRÉS DE LA OLIVA SANTOS Y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ (en "Derecho Procesal Civil", tomo I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª ed., 1ª reimpr., Madrid, 1993, pág. 68), el inciso "sin perjuicio de..." se ha revelado como muy dudoso. Porque no había ni hay una jurisdicción que, de modo apodíctico e imperativo, corresponda al Tribunal Supremo. Y si con esas palabras quería significarse que no disminuirían las atribuciones tradicionales del Tribunal Supremo, a juicio de los autores, ello no ha sido así.

²¹ PIERO CALAMANDREI: "La casación civil", tomo I, Buenos Aires, 1945, en especial, capítulo II, págs. 41 y sigs. Cit. por CARLOS LASARTE ÁLVAREZ Y VÍCTOR MORENO CATENA: "Los Tribunales Superiores de Justicia...", *op. cit.*, pág. 1.656.

²² No toda la doctrina se mostraría de acuerdo con tales apreciaciones, rechazadas, entre otros, por ALFONSO PÉREZ GORDO: *El Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas. Perspectivas procesales para el desarrollo de la previsión constitucional*, Editorial Bosch, Barcelona, 1982, págs. 114-115.

²³ GREGORIO RUIZ: "Federalismo judicial", *op. cit.*, pág. 19.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ JUAN CANO BUESO: "La Administración de Justicia en el Estatuto de Autonomía para Andalucía", en ANTONIO PORRAS NADALES Y JUAN JOSÉ RUIZ-RICO, *El Estatuto de Andalucía*.

Estudio sistemático, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 223 y sigs.; en concreto, pág. 227.

²⁶ Más relativistas son CARLOS LASARTE ÁLVAREZ Y VÍCTOR MORENO CATENA (en "Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias", *op. cit.*, pág. 1.661), quienes entienden que el establecimiento de los TTSJ en las Comunidades Autónomas no es más que una concesión formal o nominal a la idea de autonomía política plena, que carece por tanto de toda significación real y práctica en el modelo de Estado que consagra la propia Constitución, tesis ésta con la que no estamos en modo alguno de acuerdo.

²⁷ En su Sentencia 38/1982, de 22 de junio (fundamento jurídico 4º), el Tribunal Constitucional afirmaba que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña "no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial, según se deduce con meridiana claridad del art. 152.1, párrafo segundo de la Constitución.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 38/1982, fund. jur. 5º.

²⁹ VÍCTOR MORENO CATENA: "Comentario al artículo 21 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG)", en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, págs. 253 y sigs.; en concreto, pág. 254.

de que la participación comunitaria en la Administración de Justicia ha de hacerse en el marco de la Constitución y de conformidad con lo previsto en la LOPJ y dentro de la unidad e independencia de éste, parece evidente concluir que no existe un Poder Judicial autonómico derivado directamente del principio de autonomía política de las Comunidades Autónomas²⁷, lo que es perfectamente compatible con la reflexión que vertimos en un lugar precedente, en el sentido de que la Administración de Justicia en el Estado autonómico no podía quedar desvinculada, desconectada, de las premisas sobre las que dicho Estado se asienta. Como advirtiera el Juez de la Constitución²⁸, ésta ha tomado en consideración la organización territorial del Estado al fijar criterios básicos para la organización judicial, como acredita el art. 152.1, párrafo segundo de la misma. La inclusión de este precepto en el Título VIII de la Constitución es una muestra de la vinculación de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de la ordenación de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Superior de Justicia es, pues, el órgano que viene a culminar la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma donde tiene su sede. Ahora bien, hay que decir que esa misma función la venían desempeñando y asumiendo tradicionalmente las Audiencias Territoriales en la mayoría de las Comunidades Autónomas, donde vienen a coincidir el territorio de la Audiencia con el de la Comunidad: Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia y Valencia. Por lo mismo, dicha exigencia de culminación de la organización judicial venía ampliamente satisfecha en la mitad de las Comunidades y, con unos leves retoques, se habría colmado en las demás esta lógica aspiración. De esta forma, si todo hubiera quedado limitado a un mero cambio de denominación, nada hubiera justificado la norma constitucional, que más bien tendría un sentido nominalista.²⁹

Sin embargo, la superación de ese sentido exigía dotar de contenido al Tribunal Superior, misión a la que han coadyuvado tanto los Estatutos de Autonomía como la LOPJ, aunque en realidad los primeros no hubieran debido en rigor entrar en esta materia.

Y a este respecto, la posibilidad, reconocida por el art. 149.1.8ª CE, de que las Comunidades Autónomas puedan conservar, desarrollar y modificar los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, así como también la com-

petencia sobre diversas materias administrativas, iban a justificar la existencia de un Tribunal Superior de Justicia, esto es, de un órgano jurisdiccional diferente a los anteriormente existentes, que tuviera su sede en el territorio de la Comunidad, y al que pudiera atribuírsele la interpretación y aplicación uniforme de aquel conjunto normativo.

Es por lo que acabamos de decir por lo que se llega sin dificultad a defender la existencia del TSJ y la inutilidad de acudir al órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, el Tribunal Supremo, para la unificación de la doctrina de interpretación y aplicación de normas con vigencia en una Comunidad Autónoma, en materias de su primigenia y exclusiva competencia³⁰.

c. El agotamiento de las instancias procesales ante los órganos radicados en el territorio autonómico.

El párrafo tercero del art. 152.1 CE establece que: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia”.

El principio de fenecimiento de las causas en el ámbito de cada Comunidad Autónoma recuerda aquel viejo principio del art. 262 de la Constitución de Cádiz: “Todas las causas civiles y criminales se fenecerán dentro del territorio de cada Audiencia”.

La norma en cuestión indica tan sólo que contra las resoluciones dictadas por órganos radicados en la Comunidad Autónoma no habrá fuera de ella una instancia en el sentido técnico del término, esto es, un nuevo examen del asunto con inclusión de todos los supuestos de hecho y de los fundamentos jurídicos. De ahí se desprenden, a juicio de De Otto³¹, varias reflexiones:

- En primer término, que queda abierta la posibilidad de recursos no calificables como instancia, esto es, recursos extraordinarios, que podrán ser sustanciados ante órganos radicados fuera de la Comunidad Autónoma.
- En segundo lugar, que las instancias, caso de existir, pueden no agotarse precisamente ante el TSJ, sino ante algún Tribunal inferior, lo que necesariamente habrá de ocurrir en muchos casos.

³⁰ *Ibídem*, pág. 255.

³¹ IGNACIO DE OTTO: “Estudios sobre el Poder Judicial”, *op. cit.*, pág. 198.

■ Y, por último, que el propio TSJ puede no ser un Tribunal de instancia, sino tener otros cometidos, tales como conocer de recursos extraordinarios, en la medida en que ello sea conciliable con la jurisdicción del Tribunal Supremo.

Como ha subrayado la doctrina³², es ésta una de las disposiciones constitucionales más importantes, pues tras su formulación técnica latan sanos criterios de política legislativa, pretendiéndose el acercamiento del Tribunal al justiciable, en cierto modo, como manifestación del principio del “juez natural”³³.

Los Estatutos de Autonomía han entendido distorsionadamente esta cláusula constitucional, lo que les ha conducido a una ordenación normativa de la materia sumamente equívoca, pues de la misma parece desprenderse que todas las causas que se sustancien ante órganos judiciales ubicados en la Comunidad deben agotarse ante el Tribunal Superior de Justicia de la misma. Es paradigmático de lo que acabamos de decir el art. 21 del Estatuto de Autonomía para Galicia (en adelante EAG), de conformidad con el cual: “El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial, es el órgano jurisdiccional en que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del art. 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”.

Como puede apreciarse, el precepto transcrito distorsiona la determinación constitucional, pues mientras ésta se limita a prever que el fenecimiento de las instancias procesales tendrá lugar “ante órganos radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia”, la norma estatutaria determina que aquel fenecimiento se producirá ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, circunstancia que evidentemente no responde tampoco a la realidad en todos los casos, y que, además, de ser cierta, supondría condenar al TSJ de Galicia a la condición de órgano de segunda instancia en toda la Comunidad. Basta, por lo demás, con atender a la LOPJ para ver la razón que nos asiste al efectuar esta reflexión crítica sobre la norma estatutaria.

Así lo ha corroborado el Tribunal Constitucional, para el que la culminación en el TSJ de la organización judicial en

³² JOSÉ ALMAGRO NOSETE: “La Justicia en los Estatutos de Autonomía”, en *Revista del Departamento de Derecho Político* nº 5 UNED, invierno 1979-1980, págs. 21 y sigs.; en concreto, pág. 24.

³³ Esta disposición había de suponer, según CESÁREO RODRÍGUEZ AGUILERA (en “El Poder Judicial en la Constitución”, *op. cit.*; págs. 154-155), un importante cambio en la organización judicial española, pues había de obligar, siempre según el mismo autor, a crear Salas de lo Laboral en los Tribunales Superiores, para conocer de lo que con anterioridad se llamaba el recurso de suplicación ante el Tribunal Central de Trabajo, que había de desaparecer.

el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, establecida en los artículos 152.1 CE y 21 EAG, no comporta que el agotamiento de las instancias procesales se haya de producir necesariamente y en todos los órdenes jurisdiccionales ante dicho órgano, sino tan sólo la inexistencia de ningún otro órgano jurisdiccional jerárquicamente superior, con independencia de la salvedad que, respecto al Tribunal Supremo, resulta del art. 123 de la Constitución. La única exigencia constitucionalmente impuesta por dichos preceptos en orden a las instancias procesales es que su preclusión se produzca ante órganos radicados en el propio territorio de la Comunidad Autónoma si en ella lo está el órgano competente de la primera instancia³⁴.

La culminación en el TSJ de la organización judicial, sin más excepción que el Tribunal Supremo de ámbito nacional, suscita de inmediato la cuestión de la subsistencia de órganos judiciales de instancia con competencia nacional³⁵, como es el caso de los Juzgados Centrales de Instrucción y de la Audiencia Nacional. Y así, se ha llegado a afirmar que la competencia de la Audiencia Nacional para conocer en única instancia de determinados asuntos criminales vulneraría el art. 152.1 CE y, en conexión con él, el art. 24.2, en su reconocimiento del Juez ordinario predeterminado por la ley. En una interpretación literal, De Otto entendería³⁶ que es manifiesto que el proceso que se contiene en el art. 152.1 no indica quién debe ser competente en primera instancia, sino tan sólo dónde deben agotarse las instancias procesales cuando la primera corresponda a un órgano que tenga su competencia territorial limitada a la Comunidad Autónoma. El precepto, por tanto, no podría invocarse para afirmar la inconstitucionalidad de la atribución del conocimiento en primera o única instancia a un órgano de competencia territorialmente superior a la de la Comunidad Autónoma, sino tan sólo para negar que las instancias en el sentido propio del término puedan agotarse fuera de dicha Comunidad en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales.

El Tribunal Constitucional, frente a la argumentación contraria a la competencia penal de la Audiencia Nacional, a la vista de su jurisprudencia anterior (formulada especialmente en las Sentencias 25/1981, 199/1987 y 153/1988, y en los Autos de 15 de febrero de 1988 y de 7 de febrero de 1989) razonaría, en su Sentencia 56/1990³⁷, que el carácter de los delitos atribuidos a la Audiencia Nacional (Juzgados

³⁴ STC 56/1990, de 29 de marzo, fund. jur. 32.

³⁵ En el mismo sentido se pronuncia LUIS M^º Díez-PICAZO: *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 90.

³⁶ IGNACIO DE OTTO: "Estudios sobre el Poder Judicial", *op. cit.*, pág. 198.

³⁷ STC 56/1990, de 29 de marzo, fund. jur. 36.

Centrales de Instrucción y Juzgados Centrales de lo Penal), su complejidad y sus conexiones, y su finalidad encaminada a perturbar el orden constitucional han determinado normas de atribución competencial que también han existido y existen para otros hechos delictivos de especial significación, que suponen una singularidad respecto de la norma de atribución de la competencia criminal por el lugar en que se comete el delito. Tales normas se enmarcan en la regulación general del “ius puniendi” y de las competencias generales de Justicia para el conocimiento de los hechos delictivos que corresponden al Estado (art. 149.1.5ª y 6ª CE). Consecuentemente, las normas estatutarias (así, los artículos 14.1, b/ del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 20.1, b/ del Estatuto de Autonomía para Galicia³⁸ no eliminan la posibilidad de que cuando razones institucionales lo justifiquen, el ordenamiento jurídico, sin lesión alguna constitucional o estatutaria, pueda residenciar el conocimiento en un órgano central, aunque el asunto comprenda puntos de conexión con el referido ámbito territorial. En definitiva, existen supuestos que, en relación con su naturaleza, con la materia sobre la que versan, por la amplitud del ámbito territorial en que se producen, y por la trascendencia para el conjunto de la sociedad, pueden conducir razonablemente al legislador a que la instrucción y el enjuiciamiento de los delitos pueda llevarse a cabo por un órgano judicial centralizado, sin que con ello se contradiga el art. 152.1 CE ni los preceptos estatutarios precitados, ni tampoco el art. 24.2 de la Constitución.

³⁸ Según el art. 14.1, b/ del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende: en el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión. A su vez, el art. 20.1, b/ EAG reitera en los mismos términos la previsión de la norma estatutaria vasca.

³⁹ CARLOS LASARTE ÁLVAREZ Y VÍCTOR MORENO CATENA: “Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias”, *op. cit.*, págs. 1.662-1.664.

d. La intervención de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales.

El inciso segundo del párrafo segundo del art. 152.1 CE dispone: “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”.

Dentro de la vaguedad de la cláusula constitucional, no parece aventurado advertir que de ella pueden entresacarse ciertas notas que, siguiendo a Lasarte y a Moreno Catena³⁹, podemos compendiar del siguiente modo:

1º La intervención de las Comunidades Autónomas podrá recaer exclusivamente en la “organización de las demarcaciones judiciales”, pero no sobre otras materias referidas a la Administración de Justicia.

2º Tal intervención es potestativa, de modo que en los Estatutos cabía no establecerla.

3º La intervención es participativa, esto es, no se establece una atribución exclusiva y decisoria a la Comunidad Autónoma, sino una participación, lo que implica que, cuando menos, habrá otra u otras instancias de poder con atribuciones en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio del Ente autónomo respectivo, y, por tanto, que la Comunidad habrá de compartir imperativamente esta atribución.

4º La norma básica que habrá de servir de parámetro para la intervención en la organización de las demarcaciones judiciales que posibilita el art. 152.1 será la LOPJ⁴⁰.

5º Partiendo de esta norma, proclamada como fundamental en la materia por la Constitución, los Estatutos de Autonomía, en su caso, habían de contener los supuestos (los casos) y la forma (el modo o manera) en que la intervención se había de producir.

6º Finalmente, la intervención de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales no podía afectar en ningún caso a la unidad e independencia del Poder Judicial, cuestión ciertamente de difícil concreción, pues el órgano que vela por la independencia institucional del Poder Judicial es el Consejo General del Poder Judicial.

En definitiva, la raíz de la problemática planteada podía residenciarse en la previsión constitucional de la vigencia de una LOPJ acorde con los principios y la realidad surgidos después de 1978, que, como diría Moreno Catena⁴¹, había de servir de “alfa y omega” de la regulación estatutaria de la Administración de Justicia.

La previsión constitucional comentada propiciaría que todos los Estatutos de Autonomía incluyeran esta competencia, bien que con diversos matices respecto a la forma de ejercerla y a la alusión o ausencia de toda mención a los condicionamientos de la LOPJ⁴².

Desde luego, a la vista de la dicción del art. 152.1 CE, hay que convenir con Cruz Villalón⁴³ en que el término “parti-

⁴⁰ También a juicio de ENRIQUE LINDE PANIAGUA (en “El Poder Ejecutivo y la Justicia en el Estado de las Autonomías”, en el colectivo, *La Justicia en la década de los 80*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1981, págs. 23 y sigs.; en concreto, pág. 33) el art. 152.1 CE establecía inequívocamente una prioridad de la LOPJ en relación a los Estatutos.

⁴¹ VÍCTOR MORENO CATENA: “Comentario al artículo 20 EAG”, en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia”, *op. cit.*, págs. 233 y sigs.; en concreto, pág. 248.

⁴² Así, el art. 34.1, párrafo segundo, del EAPV prescribe que: “La Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en el art. 152 de la Constitución, participará en la organización de las demarcaciones judiciales de ámbito inferior a la provincia y en la localización de su capitalidad, fijando, en todo caso, su delimitación”.

El art. 18.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalidad “fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Cataluña y la localización de su capitalidad”.

“participación” empleado podía justificar la calificación de compartida aplicada a esta excepcional competencia, si bien, en cualquier caso, lo cierto es que no resultaba fácil precisar ni el modo de producirse tal “coparticipación”, ni los extremos a los que en esta materia aquélla era susceptible de extenderse. No debe extrañar por ello que, en ausencia de la LOPJ, los Estatutos tendieran en este punto a “tirar por la calle de en medio”, entendiendo dicha participación como “reparto” de las posibles decisiones comprendidas en esta competencia.

Así las cosas, y frente a las previsiones estatutarias, la clave para la resolución del problema se residenciaba en la LOPJ, cuyo art. 35, en su apartado primero, comenzaba exigiendo que la demarcación judicial, que determinará la circunscripción territorial de los órganos judiciales, se había de establecer por ley, tras lo cual, en sus apartados segundo a sexto, el propio precepto procedía a regular los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de la demarcación judicial de sus respectivos territorios, mecanismos que pueden ser sistematizados como sigue:

A su vez, el art. 20.2 del EAG señala que corresponde a la Comunidad Autónoma: “fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Galicia, teniendo en cuenta, entre otros criterios, los límites de los tradicionales partidos judiciales y las características geográficas y de población”.

Finalmente, por no ser exhaustivo, el art. 52.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA) señala que corresponde a la Comunidad: “fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Andalucía, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

⁴³ PEDRO CRUZ VILLALÓN: “La Administración de Justicia en el Estatuto de Andalucía”, *op. cit.*, pág. 926.

- Remisión al Gobierno por las Comunidades Autónomas, previa solicitud de éste, de una propuesta organizativa en la que fijarán los partidos judiciales.
- Redacción por el Ministerio de Justicia, vistas las propuestas de las Comunidades Autónomas, de un anteproyecto, que había de ser informado por el Consejo General del Poder Judicial en el plazo de dos meses.
- Aprobación por el Gobierno, emitido el precitado informe, del oportuno proyecto de ley, que, en unión de las propuestas de las Comunidades Autónomas y del informe del Consejo General del Poder Judicial, había de ser remitido a las Cortes para su tramitación.
- Revisión cada cinco años, o antes si las circunstancias así lo aconsejaban, de la demarcación judicial, mediante una ley elaborada conforme al procedimiento anteriormente establecido.
- Atribución a las Comunidades Autónomas de la determinación, mediante ley, de la capitalidad de los partidos judiciales.

La clara divergencia entre los Estatutos de Autonomía y la LOPJ residía en que mientras los primeros parecían con-

cebir la participación comunitaria como de decisión sobre uno de los elementos de la organización de las demarcaciones, la LOPJ la concebía de modo inequívoco como de intervención mediante propuesta en una de las fases del proceso decisorio.

Según el sistema estatutario, el Estado podía llevar a cabo la determinación general de los tipos de órganos judiciales, estableciendo la correspondiente correlación entre los mismos y los territorios, lo que conllevaba la determinación del número de éstos en cada Comunidad Autónoma, pero las Comunidades podían fijar, no se dice en qué forma, los contornos territoriales de cada uno de ellos, lo que parecía indicar que decidían sobre la organización. En el sistema de la LOPJ, por el contrario, carecían inequívocamente de tal facultad decisoria, limitándose a proponer, pero en tal propuesta “fijarán los partidos judiciales”, lo que entrañaba que la LOPJ interpretaba el término “fijar” como indicativo de una actividad que no implicaba decisión.

Como bien advirtiera De Otto⁴⁴, para afirmar que la LOPJ se apartaba de los Estatutos había que demostrar que el término “fijar” se utilizaba en ellos como atributivo de una facultad decisoria que ciertamente no se reconoce en la LOPJ. Ahora bien, ni esa facultad decisoria se atribuía a las Comunidades Autónomas en el art. 148, ni cabe ignorar que el art. 152.1 posibilitaba la participación de las Comunidades Autónomas en la materia “de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”, determinando así claramente que es a ésta a la que corresponde decidir el asunto.

¶ El Tribunal Constitucional tendría oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión en su Sentencia 56/1990.

A tal efecto, el Alto Tribunal comenzará, con carácter previo, precisando el significado de la determinación constitucional que nos ocupa y delimitando los conceptos de “planta judicial” y “demarcación judicial”.

A juicio del Juez de la Constitución⁴⁵, el art. 152.1, en lo que ahora interesa, supone una excepción a la regla general que reserva en la competencia exclusiva del Estado la Administración de Justicia (art. 149.1.5^a CE), cualquiera que sea el alcance que se de a la expresión “Administración de Justicia”, abriendo, además, la posibilidad de asunción de

⁴⁴ IGNACIO DE OTTO: “Estudios sobre el Poder Judicial”, *op. cit.*, págs. 211-212.

⁴⁵ STC 56/1990, de 29 de marzo, fund. jur. 14.

⁴⁶ *Ibidem*, fund. jur. 15.

competencias por las Comunidades Autónomas al margen del juego de los artículos 148 y 149 de la Norma fundamental.

Se trata, de otro lado, de una norma de remisión, que hace suyo el contenido de la norma a que se remite, siempre que ésta respete los límites prefijados en la propia norma remitente, límite que en el presente caso viene constituido por la LOPJ conforme a cuya regulación deben los Estatutos asumir la competencia que figura en el artículo constitucional tantas veces mencionado. En definitiva, nos encontramos con el juego de las tres normas (la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LOPJ) que en el presente supuesto integran el bloque de la constitucionalidad.

Este entramado normativo se ha visto complicado como consecuencia del retraso en la aprobación de la LOPJ, de modo que se ha producido una regulación estatutaria “per saltum”, con las consecuencias de que entre las normas contenidas en la LOPJ y las revisiones estatutarias, aparentemente, se dan ciertas contradicciones.

Por otro lado, el Juez de la Constitución, como ya hemos avanzado, procede a delimitar los conceptos de “planta judicial” y “demarcación judicial”⁴⁶, “cuya organización y establecimiento necesariamente han de encuadrarse en el concepto estricto de “Administración de Justicia” a que se refiere el art. 149.1.5^a CE, para reservar con carácter exclusivo la competencia al Estado, si bien, por excepción, el artículo que ahora nos ocupa permite, en lo que se refiere a la demarcación judicial, que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias participativas.

El establecimiento de la “planta judicial” supone determinar los Juzgados y Tribunales a los que se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional, por lo que dentro del mismo han de encuadrarse estas dos operaciones: el establecimiento en abstracto de los tipos o clases de órganos a los que se va a encomendar el ejercicio de aquella potestad y la fijación del número de órganos que, dentro de cada uno de los tipos definidos de forma abstracta, se van a asentar en el territorio nacional.

Establecida la “planta judicial”, la organización de la “demarcación judicial” se presenta como una operación complementaria de la anterior. Se trata de circunscribir territorialmente los órganos jurisdiccionales que previamente

han quedado definidos en el establecimiento de la planta judicial, a lo que hay que añadir la localización de la capitalidad de cada uno de los órganos judiciales.

A partir de las precedentes precisiones, normativas y conceptuales, el Juez de la Constitución entiende⁴⁷ preciso para su pronunciamiento partir de las dos premisas siguientes:

1ª La competencia de delimitación que se atribuye a las Comunidades Autónomas ha de referirse necesariamente a las demarcaciones judiciales de ámbito diferente del provincial y autonómico, pues la delimitación de la demarcación judicial correspondiente a cada uno de los Tribunales Superiores viene determinada directamente por la propia Constitución (art. 152.1, párrafo segundo), y sobre las demarcaciones de ámbito provincial no existe disponibilidad por parte de las Comunidades Autónomas (art. 141.1 CE).

2ª La competencia para fijar la delimitación y la forma de ejercicio de la misma, habrá de ejercitarse siempre conforme a la LOPJ, no sólo porque así lo dispongan expresamente algunos Estatutos de Autonomía, sino, principalmente, porque de modo expreso así lo exige la Constitución (art. 152.1, párrafo segundo), y, además, como precisa este precepto constitucional, dentro de la unidad e independencia del Poder Judicial, de modo que “cualquier consecuencia que quiera derivarse de las disposiciones estatutarias en la materia ha de quedar pospuesta a la determinación del alcance de las competencias asumidas a través de tales disposiciones por parte de la LOPJ”.

El Tribunal Constitucional, atendiendo a cuanto se ha expuesto, entiende⁴⁸ que la previsión constitucional del art. 152.1, párrafo segundo no implica que las Comunidades Autónomas puedan asumir, en cualquier caso, competencias para establecer por sí mismas la demarcación judicial, pues, por una parte, esta operación requiere un diseño global en todo el territorio nacional, y, por otra, la dicción del citado precepto constitucional limita la posibilidad de intervención de las Comunidades Autónomas en la organización de la demarcación judicial a la asunción de competencias de índole participativa. La competencia, por tanto, para establecer la demarcación judicial pertenece al Estado, y en consecuencia la previsión del art. 35.1 y 5 LOPJ, en el sentido

⁴⁷ *Ibídem*, fund. jur. 16.

⁴⁸ *Ibídem*, fund. jur. 17, a/.

de que dicho establecimiento, o su modificación, hayan de hacerse por ley aprobada por las Cortes Generales no resulta contraria a la asunción, por parte de las Comunidades Autónomas, en sus respectivos Estatutos, de competencias de índole participativa en la organización de las demarcaciones judiciales.

Por otro lado, la competencia para fijar la delimitación de las demarcaciones judiciales ha de quedar necesariamente reducida, por lo ya dicho, a las de ámbito diferente del provincial. Y ello ha de entenderse, respecto de los municipios, como competencia para su determinación definitiva, y respecto de los partidos judiciales y otras eventuales demarcaciones, como la fijación de sus límites en una propuesta que las Comunidades Autónomas han de remitir al Gobierno de la Nación y que habrá de contener, en todo caso, la fijación de los partidos judiciales. Propuesta que tendrá un doble efecto: por una parte, servir de base para la redacción, por parte del Gobierno, de un anteproyecto de demarcación, a la vista de las propuestas de las Comunidades Autónomas, y, en segundo lugar, como elemento para la formación de la voluntad parlamentaria al tramitar, posteriormente, el correspondiente proyecto de ley, puesto que las propuestas de las Comunidades Autónomas habrán de acompañar (art. 35.4 LOPJ) al proyecto del Gobierno remitido a las Cortes⁴⁹.

A la vista de esta interpretación, es claro que no existe contradicción alguna entre los Estatutos de Autonomía y la LOPJ. Aquellos han asumido determinadas competencias de participación en la organización de la demarcación judicial y ésta ha establecido, en virtud de la remisión contenida en el citado precepto constitucional, el modo de ejercicio de dichas competencias, modulación que en ningún caso puede entenderse que las desconozca. Ciertamente es que caben otras formas más intensas de participación, pero también lo es que la intervención a través de propuestas entra en el concepto mismo de la facultad participativa, como el Tribunal tendría oportunidad de significar en otro momento⁵⁰.

III La segunda competencia que en orden a participar en la organización de las demarcaciones judiciales han asumido las Comunidades Autónomas, es la de la fijación de la capitalidad de aquellas integradas en la organización de las mismas, en cuanto implica determinar la localidad en que va a tener su sede el correspondiente órgano jurisdiccional.

⁴⁹ *Ibidem*, fund. jur. 17, b/.

⁵⁰ STC 62/1990, de 30 de marzo, fund. jur. 9º, a/.

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 18.2) y de Galicia (art. 20.2) han atribuido a sus respectivas Comunidades Autónomas competencia para localizar la capitalidad de las demarcaciones judiciales, sin más precisión, en tanto que el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 34.1, párrafo segundo) ha limitado dicha competencia para el caso de las demarcaciones de ámbito inferior al provincial.

No obstante la dicción de los Estatutos catalán y gallego, a juicio del Alto Tribunal⁵¹, ha de entenderse que tal competencia sólo se extiende (dejando al margen la sede del Tribunal Superior de Justicia) a las demarcaciones de ámbito diferente del provincial. En efecto, en la actual configuración provincial española, la definición de su capitalidad y, por tanto, de la sede de las instituciones estatales de ámbito provincial, aparece como elemento definitorio, íntimamente ligado a la existencia de la provincia. Debe entenderse, por tanto, que la indisponibilidad para las Comunidades Autónomas de la delimitación de la demarcación provincial a efectos judiciales implica necesariamente la falta de disponibilidad sobre la capitalidad de esa demarcación.

Otra cuestión objeto de impugnación ante el Alto Tribunal fue la reserva de ley autonómica impuesta por el art. 35.6 LOPJ para la determinación por las Comunidades Autónomas de la capitalidad de los partidos judiciales, reserva no prevista por la Constitución ni, en el caso de Cataluña –que sería quien impugnaría aquel precepto–, por su Estatuto de Autonomía.

Recuerda el Tribunal a este respecto su doctrina de que la determinación de cuál sea el órgano que ha de ejercer la competencia y cuál sea la forma o rango de la norma a través de la cual se ejerce dicha competencia son problemas indisolubles de la titularidad de la competencia en cuestión⁵². Consecuentemente, y en principio, la determinación por el Estado del rango de la norma a través de la cual las Comunidades Autónomas han de ejercer una competencia que les es propia supone inmiscuirse en el ámbito de la autonomía propio de aquéllas, porque indirectamente está predeterminando qué órgano de las mismas ha de ejercer la competencia en cuestión, lo que no es admisible si se tiene presente el art. 148.1.1^a CE⁵³.

Ahora bien, en el supuesto debatido, entiende el Juez de la Constitución que debe tenerse presente que cuando el art. 152.1, párrafo segundo de la Constitución abre la posi-

⁵¹ STC 56/1990, de 29 de marzo, fund. jur. 25.

⁵² STC 32/1983, de 28 de abril, fund. jur. 1^o.

⁵³ STC 56/1990, de 29 de marzo, fund. jur. 26.

bilidad de que las Comunidades Autónomas puedan participar en la organización de las demarcaciones judiciales, condiciona dicha posibilidad a que la participación lo sea siempre de conformidad con lo previsto en la LOPJ. Nada impide, pues, desde esta perspectiva, que dicha Ley Orgánica articule el ejercicio de las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido a través de sus Estatutos de Autonomía en virtud del mencionado precepto constitucional, estableciendo el modo de ejercicio; en consecuencia, no existe obstáculo alguno para que establezca que la competencia de las Comunidades Autónomas para localizar la capitalidad de los partidos judiciales se ejerza mediante ley⁵⁴.

2. El marco estatutario y la cláusula general subrogatoria: su significado constitucional

Las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas apenas si debían contener un mínimo de preceptos dedicados al Poder Judicial⁵⁵, y, sin embargo, la realidad nos muestra que no ha sido así por cuanto los Estatutos de Autonomía han hecho provisiones organizativas y han establecido competencias jurisdiccionales que han desbordado la letra y aún el espíritu de la Constitución.

La misma colocación sistemática de la materia dentro del Título referente a los poderes autonómicos, como ocurre en los Estatutos vasco y gallego, o en el que regula las competencias, como sucede en el catalán, o dentro de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, como acontece en los Estatutos valenciano, aragonés y canario, no deja de ser discutible, al ser una obviedad que no existe un Poder Judicial autonómico, como ya tuvimos oportunidad de exponer.

Movilla Álvarez⁵⁶, a la vista de los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz, que pueden servir de pauta de los restantes, con la sola salvedad del de La Rioja, que adolece de toda referencia en materia de justicia, ha sistematizado el contenido estatutario en este ámbito material en cuatro grandes bloques⁵⁷:

1º Estructuración y competencias de los órganos judiciales radicados en el territorio de la Comunidad, en particular del Tribunal Superior, estableciendo los supuestos en que debe entender.

⁵⁴ *Ibidem*. Doctrina reiterada en la STC 62/1990, fund. jur. 10, a/.

⁵⁵ ENRIQUE LINDE PANIAGUA (en "El Poder Ejecutivo y la Justicia en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, pág. 32) habla de la extralimitación de la competencia de los Estatutos, que en esta materia debiera alcanzar tan sólo la determinación de la procedencia o no del TSJ de la Comunidad Autónoma de que se tratara.

⁵⁶ CLAUDIO MOVILLA ÁLVAREZ: "Poder Judicial y Autonomías", *op. cit.*, págs. 245-247.

⁵⁷ No obstante ello, las normas estatutarias ofrecen, como bien señala ANDRÉS DE LA OLIVA SANTOS (en "Derecho Procesal Civil", *op. cit.*, tomo I, pág. 69), por lo que se refiere a la organización judicial, un panorama de gran variedad, prolijidad y no pequeñas tautologías.

2º Competencias en relación a la denominada “administración de la Administración de Justicia”, o sea, la provisión y gestión de los medios personales y materiales necesarios para un adecuado funcionamiento de aquélla.

3º Intervención en la organización de las demarcaciones judiciales y en la fijación de la capitalidad.

4º Otras determinaciones de las normas estatutarias, como las que hacen referencia al nombramiento del Presidente del Tribunal Superior, a las condiciones de idoneidad de los jueces y magistrados, específicamente de su especialización en el Derecho propio de la Comunidad y del conocimiento del idioma, a la convocatoria de concursos para la provisión de cargos judiciales... etc.

De los cuatro bloques precedentes hemos de centrar nuestra atención en el segundo de ellos, pues, con excepción de los Estatutos de La Rioja, Cantabria, Castilla-León y Extremadura, las restantes normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas establecen que la Comunidad Autónoma respectiva ejercerá, en su territorio, “las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan (o reserven) al Gobierno del Estado”. Tal es, por ejemplo, la dicción del art. 18.1 EAC o del art. 10.1 EAG.

Quedaban formuladas de esta manera las llamadas “cláusulas subrogatorias” por cuya virtud las Comunidades Autónomas pasaban a asumir determinadas competencias, lo que no dejaba de suscitar amplias dudas respecto al encaje de tales cláusulas con la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE).

El Tribunal Constitucional habría de pronunciarse sobre el alcance de tales cláusulas en su Sentencia 56/1990⁵⁸.

Comienza su reflexión el Alto Tribunal señalando que si se partiera de una concepción amplia del concepto “Administración de Justicia”, identificándola con el contenido de la materia reservada como exclusiva al Estado por el art. 149.1.5ª CE, existiría una clara oposición entre Estatutos de Autonomía y Constitución. En efecto, esa interpretación supondría que mientras que la Norma fundamental reserva en exclusiva una materia al Estado, los Estatutos, mediante la subrogación, asumen competencias que les estarían vedadas.

⁵⁸ STC 56/1990, de 29 de marzo, en especial, fundamentos jurídicos 5 y 6.

Dos interpretaciones podrían esgrimirse a los efectos de salvar la precedente contradicción. La primera de ellas, defendida en su recurso por la Junta de Galicia, sería la consistente en entender que los Estatutos de Autonomía en este punto actúan, no como instrumento de asunción de competencias, sino como instrumento de transferencia o delegación de una competencia estatal. Se trataría, pues, de concebir los Estatutos como una mixtura no declarada de normas propiamente estatutarias y de normas dictadas al amparo del art. 150.2 de la Constitución. Sin embargo, como la mejor doctrina⁵⁹ pondría de manifiesto, el recurso dialéctico de entender válido el Estatuto “como si” de una ley de transferencia se tratara, no puede defenderse sin incurrir en desconocimiento de la unilateralidad que impregna el mecanismo del art. 150.2⁶⁰. El Tribunal, en la misma dirección, consideraría inadecuada esta construcción, al entender que los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 CE. Si el Estatuto es el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización, la transferencia y delegación cae en el ámbito de la heteroorganización.

Una segunda interpretación de las cláusulas subrogatorias sería la realizada en el recurso al que venimos refiriéndonos por el Abogado del Estado, para quien la cláusula subrogatoria sólo podría referirse a aquellas funciones que expresamente permita asumir la Constitución dentro de esa materia. Y así, como excepción a la reserva general del art. 149.1.5^a CE, la cláusula subrogatoria habría de ponerse en conexión con el art. 152.1, párrafo segundo, in fine, que permite asumir una sola competencia en materia de Administración de Justicia: la participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales dentro de su territorio. De esta forma, las cláusulas subrogatorias actuarían como instrumento de asunción de esa competencia constitucionalmente permitida.

Sin embargo, frente a ambas interpretaciones, el Juez de la Constitución se decanta por otra interpretación que salve la aparente contradicción entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía, una interpretación de aquéllos conforme a la Constitución. Y a tal efecto, acude el Tribunal a

⁵⁹ IGNACIO DE OTTO: “Estudios sobre el Poder Judicial”, *op. cit.*, pág. 196.

⁶⁰ También VÍCTOR MORENO CATENA, al comentar el art. 20 EAG (*op. cit.*, pág. 242), entiende que los preceptos estatutarios no pueden operar en puridad como verdaderas y propias normas de transferencia.

la distinción entre un sentido amplio y otro estricto en el concepto de “Administración de Justicia”, que no es algo irrelevante jurídicamente.

El art. 149.1.5ª CE reserva al Estado como competencia exclusiva la “Administración de Justicia”; ello supone, en primer lugar, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único y corresponde al Consejo General del Poder Judicial. La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5ª termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1 CE, al referirse al personal, “al servicio de la Administración de Justicia”, esto es, no estrictamente integrados en ella. Pues bien, en cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico.

En definitiva, lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre “Administración de Justicia en sentido estricto” y “administración de la Administración de Justicia”. De esta forma, las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5ª CE, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, párrafo segundo⁶¹.

3. La competencia de los poderes autonómicos en relación a la “administración de la Administración de Justicia”

Admitida la legitimidad de la subrogación autonómica respecto de las atribuciones del Gobierno de la Nación establecidas en la LOPJ, antes de entrar en detalle acerca de las materias sobre las que los poderes autonómicos pueden

⁶¹ Ya en 1980, Tomás de la Quadra Salcedo (en “La Ley en la Constitución: leyes orgánicas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 24, 1980, pág. 63) significaba que al asumir las Comunidades Autónomas tan sólo las facultades del Gobierno del Estado, claramente se ve que no se está poniendo en cuestión el cuadro esencial del Poder Judicial o de su Consejo General, pues lo que se atribuye al Gobierno nunca será el núcleo esencial y sustantivo del Poder Judicial.

asumir competencias, es preciso establecer, siguiendo la doctrina constitucional⁶², una serie de límites que derivan de la correcta aplicación de las cláusulas subrogatorias:

a. En primer lugar, y por obvio que resulte, hay que recordar que las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, no existiendo la menor duda, como en otro momento ha advertido el Juez de la Constitución⁶³, acerca de que el diseño de la estructura judicial del Estado, esto es, la fijación de la planta y demarcación judiciales, se integran en el mencionado núcleo, bien que haya que tener presente la excepción relativa a la demarcación judicial a que se refiere el art. 152.1 CE.

b. En segundo lugar, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la "administración de la Administración de Justicia" en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.

c. En tercer lugar, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, al alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluye la operatividad de la cláusula subrogatoria.

d. En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno, lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas.

A partir de estas premisas vamos a entrar a analizar las facultades concretas sobre las que puede o no proyectarse la competencia de los poderes autonómicos, refiriéndonos, sucesivamente, al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia y a los medios materiales.

⁶² STC 56/1990, de 29 de marzo, fund. jur. 8º. Asimismo, STC 62/1990, de 30 de marzo, fund. jur. 5º.

⁶³ STC 56/1990, fund. jur. 18.

¶ En lo que al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia se refiere, debe comenzarse recordando que las competencias que en este terreno puedan asumir las Comunidades Autónomas en ningún caso podrán ser legislativas, lo que deriva no sólo

de la limitación anteriormente señalada, sino de otro título competencial: el mandato expreso del art. 122.1 CE, que dispone que la LOPJ “determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia”. Consecuentemente, las cláusulas estatutarias atributivas de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas no podrán implicar que se prive al legislador orgánico de la “determinación del estatuto de personal” de que se trate, ni que se vacíe de contenido a los preceptos al respecto de la LOPJ⁶⁴.

Con relación al contenido del régimen estatutario del personal, el Tribunal, en otro momento⁶⁵, tuvo oportunidad de indicar, refiriéndose a los funcionarios públicos, que es éste un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta pueden darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que la LOPJ (art. 454.2) ha venido a optar por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos nacionales, lo que, como es evidente, comporta la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional.

Este pronunciamiento de la LOPJ supone, no sólo unos elementos normativos materiales comunes, sino también, y para garantizar la existencia de un efectivo régimen homogéneo, la reserva a unas instancias comunes de aquellas actuaciones que, aún siendo típicamente ejecutivas, pueden afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de los funcionarios integrados en los Cuerpos Nacionales al servicio de la Administración de Justicia. Por lo mismo, quedan excluidas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía aquellas atribuciones que, encomendadas por la LOPJ al Gobierno de la Nación, resultan obligadamente reservadas a éste para mantener el carácter propio de Cuerpo Nacional, pues de lo contrario vendrían a vaciarse de contenido las previsiones de la citada LOPJ.

La definición de los Cuerpos como de ámbito nacional entraña que cuanto afecta a la selección, formación y per-

64 STC 56/1990, fund. jur. 10.

65 STC 99/1987, de 11 de junio, fund. jur. 3, c/.

feccionamiento, posee una dimensión supraautonómica, sin perjuicio de que, especialmente en el campo de la formación y perfeccionamiento profesional, las Comunidades Autónomas puedan coadyuvar mediante técnicas de colaboración o auxilio⁶⁶.

Sí cabe, por el contrario, que la cláusula subrogatoria pueda actuar aunque no de manera total en cuanto atañe a la provisión de destinos en órganos de ámbito territorial igual o inferior al de Comunidad Autónoma.

En cuanto al régimen disciplinario, resulta ciertamente imprescindible su homogeneidad en todo el ámbito estatal para que pueda hablarse de Cuerpos Nacionales⁶⁷.

En cuanto a la posible creación de Cuerpos o Escalas, el carácter nacional que la LOPJ atribuye a los Cuerpos de Personal al servicio de la Administración de Justicia impone que la decisión sobre su creación, o la modificación de su estructura, se encomiende a una instancia estatal, así como los elementos integrantes del estatuto de sus miembros, sin que quepa, por tanto, en este aspecto, que operen las cláusulas subrogatorias de los Estatutos^{68, 69}.

⁶⁶ STC 56/1990, fund. jur. 11, a/.

⁶⁷ *Ibidem*, fund. jur. 11, b/.

⁶⁸ *Ibidem*, fund. jur. 11, j/.

⁶⁹ Por el contrario, y en lo que respecta a la posible contratación laboral, no se dan las exigencias derivadas de la pertenencia a un cuerpo nacional. Consecuentemente, entiende el Tribunal (STC 56/1990, fund. jur. 11, j/) que la cláusula del art. 508.3 LOPJ (que posibilita la contratación en régimen laboral por el Ministerio de Justicia de los profesionales y expertos que sean necesarios para auxiliar a la Administración de Justicia) no es contraria a las competencias de las Comunidades Autónomas, sino presupuesto mismo de su asunción.

⁷⁰ STC 56/1990, fund. jur. 12, a/.

El aspecto material de la dotación de los órganos judiciales está contemplado por el art. 37 de la LOPJ, cuyo primer apartado atribuye al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, la competencia para proveer a los Juzgados y Tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia, norma que no sólo no es contraria a las cláusulas subrogatorias, sino presupuesto de las mismas, si se acepta, como ha hecho el Alto Tribunal⁷⁰, que la dotación material no se incardina en la materia definida como “poder judicial”, sino que se trata de una materia conexas.

El apartado tercero del art. 37 contempla la posibilidad de atribuir a las Comunidades Autónomas la gestión de todo tipo de recursos, cualquiera que sea su consideración presupuestaria, correspondientes a las competencias atribuidas al Gobierno por el apartado primero, cuando los respectivos Estatutos de Autonomía les faculten en esta materia. Esta norma no puede ser interpretada como una concesión de un ámbito de discrecionalidad a las instancias estatales, sino como el reconocimiento de una posibilidad: la de que la gestión de medios corresponda a las Comunidades Autónomas, posibilidad cuya efectividad dependerá únicamente

de que hayan asumido en sus Estatutos la correspondiente competencia. En tal caso, como ha reconocido el Juez de la Constitución⁷¹, procederá esa atribución de la gestión de medios, que se producirá en virtud de las cláusulas estatutarias.

TV Dentro de la LOPJ se regulan otras materias, no referibles a aspectos materiales de la Administración de Justicia ni del personal a su servicio, que, por su propia naturaleza, no resultan transferibles a las Comunidades Autónomas, o lo que es igual, respecto de las cuales no cabe la subrogación.

Es el caso de la creación de Secciones y Juzgados, que corresponderá al Gobierno cuando no suponga la alteración de la demarcación judicial. Es asimismo el supuesto de la aprobación de las normas por las que ha de regirse el acceso al Centro de Estudios Judiciales, o de la adscripción al Ministerio de Justicia del Instituto de Toxicología, o, en fin, de la tramitación de solicitudes de auxilio judicial internacional.

Por el contrario, la capacidad que el art. 171.4 LOPJ otorga al Ministerio de Justicia de instar la inspección del Consejo General del Poder Judicial de cualquier Juzgado o Tribunal, al abarcar una competencia de tipo ejecutivo que no aparece constitucionalmente reservada a la competencia estatal y que no versa sobre el núcleo de la Administración de Justicia, ha de ser interpretada en el sentido de que tal facultad corresponderá al Ministerio de Justicia respecto de aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en este aspecto, mientras que en aquellas otras cuyos Estatutos contengan cláusulas subrogatorias, corresponderá tal facultad de instar la inspección solamente a las instituciones autonómicas, excluyendo en estos casos la acción del Ministerio de Justicia, como ha reconocido el Alto Tribunal⁷².

4. *El Tribunal Superior de Justicia de Galicia*

Los Tribunales Superiores de Justicia representan quizá la mayor innovación en el organigrama judicial del Estado que deriva de la aprobación de la Constitución de 1978, puesto que, como ya hemos expuesto con anterioridad, aunque no se trate de órganos propios de las Comunidades Au-

⁷¹ *Ibidem*, fund. jur. 12, c/.

⁷² STC 56/1990, fund. jur. 13, b/.

tónomas, es lo cierto que su existencia tiene mucho que ver con la nueva organización territorial del Estado diseñada por nuestros constituyentes.

Los Estatutos de Autonomía han sido muy parcos a la hora de referirse a estos órganos jurisdiccionales, respecto de los cuales, nada se dice en relación a su organización, excepción hecha, si se quiere, del nombramiento del Presidente, que en todos los Estatutos se confiere al Rey, a propuesta, con excepción del Estatuto Vasco, del Consejo General del Poder Judicial, previsión congruente con las competencias de aquel órgano, sin que, como afirma Movilla⁷³, pueda tener virtualidad alguna el silencio del Estatuto de Euzkadi.

Los Tribunales Superiores extienden su jurisdicción al territorio de la Comunidad Autónoma a la que correspondan, sin perjuicio de que “cuando el número de asuntos procedentes de determinadas provincias u otras circunstancias lo requieran, podrán crearse, con carácter excepcional, Salas de lo Contencioso-administrativo o de lo Social con jurisdicción limitada a una o varias provincias de la misma Comunidad Autónoma, en cuya capital tendrán su sede” (art. 78 LOPJ).

El art. 21 EAG dispone que: “El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial, es el órgano jurisdiccional en que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”.

Algunos Estatutos preveían expresamente la posible coexistencia de las Audiencias Territoriales con los Tribunales Superiores. El Estatuto Gallego, como puede apreciarse, procedía a integrar la Audiencia en el nuevo órgano jurisdiccional. Esta fórmula (integración) contrasta con la empleada, por ejemplo, en el Estatuto para Andalucía, cuyo art. 48.2 preveía de modo específico el mantenimiento de las Audiencias Territoriales de Granada y Sevilla, si bien formalmente las integraba en la estructura y organización del TSJ de Andalucía.

La disparidad en este punto de los Estatutos ha sido reconducida por la LOPJ, que, lisa y llanamente, ha procedido a la supresión de las Audiencias Territoriales, solución per-

⁷³ Claudio Movilla Álvarez: “Poder Judicial y Autonomías”, *op. cit.*, pág. 253.

fectamente coherente con el establecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia, sobre todo si se tenían en cuenta las pautas sentadas por el Proyecto de LOPJ. Como dijera Moreno Catena⁷⁴, resultaba una falacia establecer un órgano de nueva planta que se decía compuesto de una Audiencia Territorial y de una Sala de Recursos, cuando el Presidente del TSJ habría sido también Presidente de la Audiencia y de dicha Sala de Recursos, y cuando además la Sala de Gobierno del TSJ sería también Sala de Gobierno de la Audiencia Territorial integrada en él. En definitiva, esta dualidad de órganos jurisdiccionales carecía de significación aparente y suponía una mera conservación formal de la mayoría de las Audiencias Territoriales que a nada conducía, por lo que parecía mucho más lógico adoptar una solución tajante y suprimir las Audiencias Territoriales, absorbidas e integradas en los Tribunales Superiores de Justicia de sus respectivas sedes⁷⁵, posición que ha sido la que a la postre ha prevalecido en la LOPJ.

a. Su organización.

Al frente del TSJ se sitúa la figura de su Presidente, que lo será también de la Sala de lo Civil y Penal (art. 72.2 LOPJ).

Los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia se nombrarán por un período de cinco años a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre Magistrados que hubieren prestado diez años de servicios en la categoría, lo hubieren solicitado y lleven, al menos, veinte años perteneciendo a la Carrera Judicial (art. 336.1 LOPJ).

El EAG (art. 23.1), en una previsión que nos recuerda la del art. 123.2 CE, se limita en este aspecto a señalar que: "El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia será nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial". Una previsión de este género en una norma como la estatutaria parece revelar una preocupación viva y una evidente sensibilidad de las Comunidades Autónomas por el Tribunal Superior de Justicia y por la figura de su Presidente, máxima autoridad judicial en la Comunidad⁷⁶.

El nombramiento del Presidente tendrá lugar mediante Real Decreto, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. La presentación a Real Decreto se hará por el Ministro de Justicia, que refrendará el nombramiento (art. 316.2 y 3 LOPJ).

⁷⁴ VÍCTOR MORENO CATENA: "Las innovaciones en la organización de los tribunales españoles en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial", en *Documentación Jurídica* nº. 42-44, 1984, págs. 526-529.

⁷⁵ VÍCTOR MORENO CATENA: "Comentario al artículo 21 del EAG", en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, "Comentarios al Estatuto de Autonomía", *op. cit.*, págs. 253 y sigs.; en concreto, pág. 257.

⁷⁶ VÍCTOR MORENO CATENA: "Comentario al artículo 23 EAG", en José Luis Carro Fernández-Valmayor, "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia", *op. cit.*, págs. 285 y sigs.; en concreto, pág. 286.

El nombramiento del Presidente tendrá efectos desde su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, sin perjuicio de la preceptiva publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma”. Esta norma fue impugnada tanto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña como por el Parlamento de esta Comunidad, dando lugar a que el Tribunal Constitucional, en la tantas veces citada Sentencia 56/1990, se pronunciara sobre la misma.

La discrepancia, básicamente, se centraba en el establecimiento de la fecha de publicación del nombramiento en el “BOE” como “dies a quo” para determinar sus efectos. Sin embargo, como el Tribunal pondría de relieve⁷⁷, esta norma ni choca con el Estatuto catalán ni con precepto constitucional alguno. Sentada constitucionalmente la unidad del Poder Judicial, y su incardinación en el Estado, no cabe duda alguna sobre la competencia estatal para nombrar a todos los miembros del Poder Judicial; en correspondencia con esa competencia, resulta lógico que sea la fecha de publicación en el “BOE” la que sirva para determinar el inicio de los efectos de estos nombramientos.

Ahora bien, la circunstancia precedentemente expuesta no deja sin sentido la publicación del nombramiento en el “Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma”. Esta posee, al menos, una doble significación: da mayor publicidad y responde a la relación continua de colaboración que debe existir entre Comunidades Autónomas y Poder Judicial, dando relevancia al nombramiento del Presidente del órgano superior del Poder Judicial ubicado en la Comunidad Autónoma. Esta finalidad justifica sobradamente la doble publicación sin que suponga un vacío de ejercicio competencial⁷⁸.

Una nueva manifestación de sensibilidad hacia los sentimientos autonómicos la encontramos en la determinación del art. 341.1 LOPJ, a cuyo tenor: “Para la provisión de las plazas de Presidente de los Tribunales Superiores de Justicia (...) en aquellas Comunidades Autónomas que gocen de Derecho Civil Especial o Foral, así como de idioma oficial propio, el Consejo General del Poder Judicial valorará como mérito la especialización de estos Derechos Civil Especial o Foral y el conocimiento del idioma propio de la Comunidad”, previsión que sería reiterada por el art. 32.5 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial (en adelante LPDJ).

⁷⁷ STC 56/1990, fund. jur. 42.

⁷⁸ *Ibidem*.

Esta determinación sería impugnada en vía de recurso de inconstitucionalidad, dando pie a que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre ella en su Sentencia 62/1990. Las tachas de inconstitucionalidad se asentarían en que el funcionario nombrado debía ser un especialista en un sector del ordenamiento y no un mero conocedor del mismo; en que la especialización debía recaer sobre el conjunto del Derecho autonómico y no solamente sobre el Derecho Civil, especial o foral, y, finalmente, en que ese mérito debía ser considerado como preferente.

A juicio del Alto Tribunal, la circunstancia de que el precepto que nos ocupa se refiera tan sólo al Derecho Civil, especial o foral, no revela más que una preocupación del legislador estatal por proteger, en este caso a través de la exigencia de su conocimiento o especialización para quienes pretenden optar a la plaza de Presidente de los distintos TTSJ, tal Derecho; pero no impide que en el caso de aquellas Comunidades, como las de Cataluña y Aragón, en las que sus Estatutos de Autonomía han establecido la exigencia del mérito, no sólo para el Derecho Civil foral o especial, sino para toda la producción normativa de la Comunidad, dicha exigencia se extienda a la totalidad del Derecho propio de la Comunidad de que se trate, lo que habrá de tenerse en cuenta por el órgano competente para el nombramiento a la hora de valorar los méritos alegados por los distintos candidatos, esto es, por el Consejo General del Poder Judicial⁷⁹.

Otro tanto cabe decir del silencio que el precepto cuestionado guarda sobre el carácter preferente del mérito contemplado, silencio que no implica negar las previsiones estatutarias, ni tampoco que las mismas no puedan tener aplicación. Será el Consejo General del Poder Judicial el que, con respeto a lo establecido en los Estatutos de Autonomía, deba precisar la preferencia y el alcance que haya de darse a dichas previsiones en relación con los demás méritos a ponderar.

Por último, la cuestión sobre si el mérito ha de referirse a una auténtica "especialización" o, por el contrario, a un mero "conocimiento" del respectivo Derecho autonómico, es considerada por el Tribunal⁸⁰ como un mero problema semántico que ha de traducirse en la práctica en una facultad ponderativa de quien, con sujeción a las normas que se dicten y los criterios que se establezcan al respecto, sea competente para hacer la valoración de los méritos.

⁷⁹ STC 62/1990, de 30 de marzo, fund. jur. 12.

⁸⁰ *Ibidem*.

Con todo, hemos de coincidir con De Otto⁸¹ en su acertada apreciación de que la elección del Presidente del TSJ, que corresponde al Pleno del Consejo General del Poder Judicial, es un acto discrecional, típicamente político.

El Tribunal Superior de Justicia está integrado por estas tres Salas: de lo Civil y Penal, de lo Contencioso-administrativo y de lo Social. Bien es verdad que, como ya vimos, a tenor del art. 78 LOPJ, en determinadas circunstancias, con carácter excepcional, podrán crearse Salas de lo Contencioso-administrativo o de lo Social con jurisdicción limitada a una o varias provincias.

La LOPJ no establece el número de Magistrados que habrán de integrar cada una de las Salas, como órganos administrativos, pues para el ejercicio de la función jurisdiccional, en los casos en que la ley no disponga otra cosa, bastarán tres Magistrados para formar Sala. En todo caso, el art. 79 LOPJ prevé que la Ley de Planta podrá, en aquellos TTSJ en que el número de asuntos lo justifique, reducir el de Magistrados, quedando compuestas las Salas por su respectivo Presidente y por los Presidentes y Magistrados, en su caso, que aquélla determine. Quiere ello decir que la LPDJ puede establecer un número distinto de Magistrados para cada una de las Salas, al igual que un número no coincidente de Magistrados para cada uno de los Tribunales Superiores.

Las Salas de gobierno de los TTSJ estarán constituidas por el Presidente de éstos, que las presidirán, por los Presidentes de las Salas en ellos existentes y por un número de Magistrados o Jueces igual al de éstos, elegidos por todos los Jueces y Magistrados de la Carrera Judicial en servicio activo que estuvieran destinados en los órganos jurisdiccionales radicados en la correspondiente Comunidad Autónoma. Uno, al menos, de los componentes de la Sala será de la categoría de Juez, salvo que no hubiere candidatos de dicha categoría.

Hay que señalar que en la Sala de lo Civil y Penal, una de cada tres plazas se cubrirá con un jurista de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional en la Comunidad Autónoma, nombrado a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la Asamblea legislativa (art. 330.3 LOPJ). Las restantes plazas serán cubiertas por Magistrados nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre los que lleven cinco años en la categoría y tengan especiales conocimien-

⁸¹ IGNACIO DE OTTO: "Estudios sobre el Poder Judicial", *op. cit.*, pág. 225.

tos en Derecho Civil Foral o Especial, propio de la Comunidad Autónoma (art. 330.3 LOPJ). De esta forma, en la Sala que mayor entronque tiene con una Administración de Justicia autonómica, se efectúa esta nueva manifestación legal de sensibilidad hacia los sentimientos autonómicos.

El art. 13.2 LPDJ, incidiendo en la cuestión precedente, determina que de los Magistrados que integran la Sala de lo Civil y Penal (excepción hecha obviamente de su Presidente), uno de ellos, en el caso de ser dos, o dos de ellos, en el caso de ser cuatro, son nombrados a propuesta en terna de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma, en la forma prevista por el art. 330 LOPJ.

Si comparamos el art. 330.3 LOPJ y el art. 13.2 LPDJ, nos damos cuenta de una cierta falta de sintonía en la dicción: mientras la LOPJ habla de cubrir por el sistema de presentación de terna al Consejo General y propuesta de éste “una de cada tres plazas”, la LPDJ especifica que, en el caso de ser cuatro, serán dos los Magistrados a designar por el sistema que analizamos. Sin embargo, no creemos que pueda hablarse, como ha hecho un sector de la doctrina⁸², de modificación de la previsión legal de la LOPJ por la LPDJ, modificación que sería tan patente como es pasar de un tercio de plazas a una proporción de la mitad de ellas. Y ello por cuanto la LOPJ, al hablar de “una de cada tres plazas” está incluyendo en esas plazas al Presidente. Y el art. 13.2 LPDJ dice literalmente “de los demás Magistrados que la componen”, con lo que se está excluyendo al Presidente. De esa forma, si son dos los Magistrados, en realidad supondrán la existencia de tres plazas si se incluye al Presidente, por lo que la proporción será de un Magistrado por cada tres plazas. Sólo cuando haya cinco Magistrados (inclusión hecha del Presidente) cabrá nombrar a dos de ellos mediante el sistema de la propuesta en terna de la Asamblea legislativa al Consejo General, pero ello se justifica por cuanto que, como dijera De Otto⁸³, lo que se pretende es asegurar la presencia en la Sala de Justicia con el exacto criterio de uno de cada tres, y no de un tercio, que no es exactamente lo mismo.

b. Su sede.

La Disposición Adicional segunda LOPJ dispuso que los Tribunales Superiores de Justicia tendrían su sede en la ciudad que indicaran los respectivos Estatutos de Autonomía. Si no la indicaran, tendrían su sede en la misma ciudad en

⁸² ANDRÉS DE LA OLIVA SANTOS: “Derecho Procesal Civil”, *op. cit.*, tomo I, pág. 76.

⁸³ IGNACIO DE OTTO: “Estudios sobre el Poder Judicial”, *op. cit.*, pág. 227.

que la tuviera la Audiencia Territorial existente en la Comunidad Autónoma a la fecha de entrada en vigor de la propia Ley. En aquellas Comunidades donde existiera más de una Audiencia Territorial en el momento de entrar en vigor la LOPJ, una Ley de la propia Comunidad Autónoma habría de establecer la sede del Tribunal Superior de Justicia en alguna de las sedes de dichas Audiencias Territoriales, salvo que las instituciones de autogobierno de la respectiva Comunidad Autónoma hubieran ya fijado dicha sede de acuerdo con lo previsto en su Estatuto. En los restantes casos, el Tribunal Superior de Justicia tendrá su sede en la capital de la Comunidad Autónoma.

Una lectura detenida de esta Disposición parece conducir a la conclusión de que las posibilidades de la Comunidad de decidir acerca de la sede del TSJ son muy reducidas, caso de no haber tomado dicha determinación en el propio Estatuto de Autonomía, pues, en tal supuesto, sólo cabría decidir cuando en la Comunidad existieran al menos dos Audiencias Territoriales. Desde luego, es claro que decidir en el Estatuto acerca de la sede del TSJ parecía una extralimitación puesto que el TSJ no es un órgano de un supuesto Poder Judicial autonómico.

Sin embargo, la previsión de la Disposición Adicional segunda de la LOPJ no puede ser entendida en su literalidad. Y así, en el caso de una Comunidad, como Galicia, cuyo Estatuto se remite (art. 8º) a una ley de la propia Comunidad para la fijación de la sede de las instituciones autonómicas, ley para cuya aprobación se requiere además el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento de Galicia, hay que entender que una vez aprobada esa ley y concretada la sede de las instituciones autonómicas, aunque sólo muy impropiamente quepa considerar al TSJ como institución autonómica, tal norma legal, por la remisión estatutaria, dará una respuesta satisfactoria a la primera exigencia de la referida Disposición Adicional de la LOPJ: fijación de la sede en la ciudad que indique el respectivo Estatuto de Autonomía.

En desarrollo del referido art. 8º del Estatuto, se aprobaba por el Parlamento de Galicia, con el quorum requerido, la Ley de Galicia 1/1982, de 24 de junio, de fijación de la sede de las instituciones autonómicas de Galicia, norma legal ésta cuyo art. 2º determinaba: "El Tribunal Superior de Justicia tendrá su sede en la ciudad de La Coruña".

5. El acceso a las plazas de los órganos judiciales radicados en la Comunidad

El art. 24.1 EAG establece que: "A instancias de la Comunidad Autónoma, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en Galicia de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial".

La norma estatutaria gallega no es una excepción aislada, sino que es común a muchos Estatutos (vasco, catalán, andaluz, valenciano, asturiano, murciano... etc) una disposición de esta naturaleza, por la que se atribuye a las respectivas Comunidades la facultad de iniciativa o instancia de los procesos de provisión de vacantes del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Estas determinaciones vienen fielmente recogidas en el art. 315 LOPJ, a cuyo tenor: "Las oposiciones y concursos para cubrir las vacantes de la Carrera Judicial, del Secretariado y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia serán convocadas, a instancias de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se produzcan las vacantes, por el órgano competente y de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley".

La facultad de instancia o iniciativa, como advierte Moreno Catena⁸⁴, debe ser considerada desde una doble perspectiva: por una parte, supone que la Comunidad Autónoma ha de tener acceso a la información relativa al personal que sirven los órganos jurisdiccionales radicados en su ámbito territorial, asumiendo el correlativo deber de conocer la situación de los medios personales de la Justicia. Por otra parte, la propia Comunidad asume, a la vista del art. 24.1 EAG, la responsabilidad de poner en marcha los mecanismos correspondientes a fin de que las plazas vacantes queden cubiertas.

Nos encontramos, pues, ante una facultad-deber de iniciativa autonómica que se traduce en la atribución a los poderes autonómicos de una suerte de legitimación preferente para, a la vista de las circunstancias y necesidades, determinar el momento idóneo para impulsar la actividad administrativa del órgano estatal, el Consejo General del Poder

⁸⁴ VÍCTOR MORENO CATENA: "Comentario al artículo 24 EAG, en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), "Comentarios al Estatuto de Autonomía...", *op. cit.*, págs. 293 y sigs.; en concreto, pág. 293.

Judicial o el Ministerio de Justicia según los casos, que debe de proceder a cubrir las plazas.

Una doble problemática nos puede plantear esta facultad-deber de iniciativa. De un lado, su supuesto carácter vinculante para el órgano estatal que ha de proceder a la convocatoria de las pruebas para el acceso al Cuerpo de que se trate. Es evidente que la LOPJ no prevé esa vinculatoriedad. Sin embargo, de ello no debe inferirse que la iniciativa autonómica sea un acto puramente formal que en nada vincula. Y así, el art. 24.1 EAG es bastante claro cuando afirma que "a instancia de la Comunidad Autónoma, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones...". Es evidente que aunque la vinculatoriedad no se contemple en términos rotundos, el órgano estatal parece quedar obligado a convocar las pruebas de acceso una vez se produzca la iniciativa autonómica. Hay que entender, como advierte Moreno Catena⁸⁵, que la facultad autonómica ha de ser efectiva y los órganos de la Administración Central vendrán obligados en todo caso a dar respuesta cumplida a la misma, justificando, en su caso, las causas que impidan o demoren dicha convocatoria.

De otro lado, se suscita la cuestión de si la convocatoria ha de quedar necesariamente supeditada al ejercicio previo de la iniciativa autonómica, de modo tal que sin dicha iniciativa no quepa convocar el oportuno concurso u oposición. A este respecto, hay que entender con la doctrina⁸⁶ que la instancia de la Comunidad Autónoma para la provisión de vacantes no puede ser entendida como presupuesto de válida iniciación del procedimiento de dicha provisión, ya que tal interpretación permitiría la congelación de la provisión de plazas mediante la mera inacción autonómica, algo que es evidente que resulta contrario al espíritu de la propia norma, y que además no sólo paralizaría la Administración de Justicia, sino que sustraería al Estado esta función.

¶ Otra especialidad en el acceso a las plazas de los órganos judiciales radicados en las Comunidades Autónomas la encontramos en la estimación como mérito preferente u objeto de preferente valoración en los concursos para la provisión de plazas, del conocimiento o especialización en el Derecho foral de la Comunidad (Estatutos vasco, catalán, gallego, valenciano, aragonés y navarro) y del idioma propio (Estatutos vasco y gallego).

⁸⁵ *Ibidem*, pág. 296.

⁸⁶ ANDRÉS DE LA OLIVA SANTOS: "Derecho Procesal Civil", tomo I, *op. cit.* pág. 78. Asimismo, VÍCTOR MORENO CATENA: "Comentarios al art. 24 EAG", *op. cit.*, pág. 296.

Las normas estatutarias, salvo la de Galicia, se remiten en este punto a la LOPJ, que en sus artículos 330.3 y 341, a los que ya nos referimos, se limita a prever que se valoren los “especiales conocimientos en Derecho Civil foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma” para los Magistrados que cubran plazas en las Salas de lo Civil y lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, o que se considere como mérito la especialización de estos Derechos Civil especial o foral y el conocimiento del idioma propio de la Comunidad para quienes hayan de presidir Tribunales Superiores y Audiencias “en aquellas Comunidades Autónomas que gocen de Derecho Civil especial o foral, así como de idioma oficial propio”.

De forma similar, el art. 471 LOPJ prevé que: “En los concursos para la provisión de plazas en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas que tengan una lengua oficial propia, se valorará como mérito el conocimiento de ésta en los términos que se establecerán reglamentariamente”⁸⁷.

En la dirección apuntada ha de ubicarse el art. 25 EAG, a cuyo tenor: “En la resolución de los concursos y oposiciones para proveer los puestos de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales, Fiscales y todos los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, será mérito preferente la especialización en el Derecho gallego y el conocimiento del idioma del país”.

Las previsiones estatutarias del tipo de la que acabamos de transcribir propiciaron que fuera impugnado el art. 471 LOPJ, impugnación sobre la que se pronunciaría el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1990, considerando dicho precepto como plenamente coherente con el reparto de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad. La regulación de las condiciones de acceso y ascenso dentro de los distintos Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia es competencia estatal dada su naturaleza de Cuerpos nacionales por tratarse de un aspecto perteneciente al estatuto de personal que ha de determinar el legislador orgánico, ex art. 122.1 CE. A partir de aquí, si se advierte que el citado art. 471 LOPJ se limita, dentro de esa competencia, a reconocer un mérito, remitiéndose a un posterior reglamento de desarrollo, se puede concluir que la competencia estatal sobre la materia justifica que sea el ejecutivo estatal el competente para regular ese mérito, que, como condición general, afecta a todos los funcionarios de la Administración de Justicia por igual⁸⁸.

⁸⁷ El art. 33.7 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, aprobado por Real Decreto 429/1988, de 29 de abril, determina que “en los concursos para provisión de vacantes de aquellas Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial propia, el conocimiento oral y escrito de aquélla, debidamente acreditado por medio de certificación oficial, supondrá un reconocimiento, a estos solos efectos, de seis años de antigüedad además de los que tuviere el funcionario”. Esta previsión es reiterada por el art. 51.6 del Reglamento de los Cuerpos Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto 2003/1986, de 19 de septiembre.

⁸⁸ STC 56/1990, de 29 de marzo, fund. jur. 11, d/.

Retornando al art. 25 EAG, es patente que el mismo pretende preservar de alguna manera las particularidades jurídicas y lingüísticas de Galicia, favoreciendo a los funcionarios de la Administración de Justicia que posean conocimientos relacionados con las susodichas particularidades.

Varias reflexiones nos suscita el art. 25 EAG.

a. En primer término, la expresión “Derecho gallego” que el precepto acoge, como ya tuvimos oportunidad de reseñar, siguiendo la doctrina del “intérprete supremo de la Constitución”⁸⁹, ha de entenderse referida a toda la producción normativa que en el ejercicio de sus competencias dicten los órganos autonómicos, esto es, al Derecho Civil especial o foral de Galicia y a las normas de Derecho público que dicten en materias sobre las que hayan asumido competencias normativas.

b. En segundo lugar, la alusión a los “concursos y oposiciones” ha de entenderse que se refiere al acceso a plazas en los territorios autonómicos una vez producido el ingreso en la correspondiente Carrera o Cuerpos, pero no al ingreso en los mismos, en cuyo caso, dado su carácter nacional, no tiene ningún sentido exigir la especialización en los Derechos de cada una de las entidades territoriales que integran la Nación⁹⁰.

c. En tercer término, la polémica surgida acerca de si el mérito preferente ha de ser la especialización en el Derecho gallego o el mero conocimiento del mismo, ha sido considerada por el Juez de la Constitución⁹¹ como un problema meramente semántico que ha de traducirse en la práctica en una facultad ponderativa de quien sea competente para llevar a cabo la valoración de los méritos.

d. En cuarto lugar, la generalización que el art. 25 EAG lleva a cabo de la consideración como mérito de “la especialización en el Derecho gallego, proyectándola frente a todos los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, ha de ser matizada, por cuanto es evidente que no a todos los funcionarios se les exigen estudios y preparación jurídicas (pensemos, por ejemplo, en los Agentes de la Administración de Justicia); por lo mismo, en cuanto se entiende como “mérito preferente”, con carácter general y conjunto, la especialización en el Derecho gallego y el conocimiento del idioma del país, habrá que entender que ese mérito, en los Cuerpos a los que no se exige preparación ju-

⁸⁹ *Ibíd.*, fund. jur. 45, a/.

⁹⁰ *Ibíd.*, fund. jur. 45, b/.

⁹¹ *Ibíd.*, fund. jur. 46.

rídica, viene referido tan sólo al conocimiento del idioma gallego.

e. Finalmente, hay que reparar en que mientras el art. 25 EAG alude a los Fiscales, el art. 24.2 del propio Estatuto determina que: “Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las leyes generales, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal”, lo que obviamente entraña deferir a la legislación estatal toda la ordenación normativa del Ministerio Fiscal, sin residenciar función o competencia alguna en la Comunidad de Galicia. A la vista de todo ello, la referencia que acoge el art. 25 EAG a los Fiscales debe considerarse, como bien se apunta⁹², como la asunción por parte del Estado del compromiso de establecer en su legislación sobre el Ministerio Fiscal la preferencia de la especialización jurídica y el conocimiento del idioma en los concursos para la provisión de plazas de Fiscales en el ámbito territorial de Galicia.

6. La competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Galicia

El art. 22 EAG determina la extensión de la competencia de los órganos jurisdiccionales en Galicia en los diferentes órdenes jurisdiccionales. La primera cuestión que suscita este artículo, que, por lo demás, tiene sus equivalentes en buen número de Estatutos (así, el art. 14 EAPV o el art. 49 EAA), es la de su propio carácter estatutario, esto es, la de si el Estatuto no está desbordando el ámbito material que le es propio y regulando, por lo mismo, una materia que debiera quedar sujeta al desarrollo de la legislación del Estado.

Aunque es evidente que las normas de atribución de competencia a los órganos del Poder Judicial son normas procesales y que la legislación procesal, con carácter general (art. 149.1.6ª CE) es de la competencia exclusiva del Estado, sin embargo, si atendemos al mismo art. 149.1.6ª y al párrafo tercero del art. 152.1 CE, hemos de matizar la precedente reflexión en el sentido de que el art. 22 EAG no desborda ámbitos materiales propios de los Estatutos. Y es que el art. 149.1.6ª atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación procesal “sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las

⁹² VÍCTOR MORENO CATENA: “Comentarios al artículo 25 del EAG”, en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), “Comentarios al Estatuto...”, *op. cit.*, págs. 299 y sigs.; en concreto, pág. 300.

particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas". Y por otro lado, el que las normas estatutarias no enuncien la competencia de los respectivos Tribunales Superiores, sino de los órganos jurisdiccionales ubicados en el territorio de la Comunidad, ha de entenderse que no es sino un modo de desarrollar la norma del párrafo tercero del art. 152.1 CE, relativa al agotamiento de las instancias procesales ante tribunales radicados en Galicia cuando la primera instancia se hubiere sustanciado en esta Comunidad⁹³. Con todo, el contenido del art. 22 EAG ha de ponerse en concordancia con otros preceptos de la LOPJ y de la LPDJ, como tendremos oportunidad de ir analizando.

Un análisis sistemático del art. 22 EAG exige diferenciar los órdenes civil, penal y social, contencioso-administrativo y las demás competencias asumidas por los órganos jurisdiccionales en Galicia.

a. En el orden civil.

La competencia de los órganos jurisdiccionales de Galicia se extiende, en el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias de Derecho Civil gallego.

El art. 149.1.8^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan". Pues bien, Galicia es un territorio foral donde rige una Compilación de 2 de diciembre de 1963, modificada por la Ley 7/1987, de 10 de noviembre, sobre la Compilación del Derecho Civil de Galicia, por la que se integra en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma el texto de la Compilación de 1963.

Como es perfectamente coherente con todo lo precedentemente expuesto, la consecuencia de la coexistencia en Galicia de dos regímenes jurídicos en materia civil había de ser la atribución de la competencia para la resolución de los procesos en que hubiera de aplicarse e interpretarse el Derecho foral gallego a órganos jurisdiccionales radicados en el territorio de Galicia, incluido entre esos procesos el recurso de casación.

En conexión con el art. 22.1, a/ EAG, hay que situar el art. 73.1, a/ LOPJ, de conformidad con el cual, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como

⁹³ En análogo sentido se pronuncian VÍCTOR MORENO CATENA: "Comentario al artículo 22 del EAG", en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), "Comentarios...", *op. cit.*, págs. 261 y sigs.; en concreto, pág. 262. Asimismo, CLAUDIO MOVILLA ÁLVAREZ: "Poder Judicial y Autonomías", *op. cit.*, págs. 255-256.

Sala de lo Civil, “del recurso de casación que establezca la ley contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de normas del Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución”.

Sin embargo, la correcta comprensión de los preceptos inmediatamente anteriores exige tener presente que el art. 56.1 LOPJ atribuye a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, con carácter general, el conocimiento de los recursos de casación, revisión y otros extraordinarios en materia civil que establezca la Ley, norma que debe ponerse en conexión con el art. 5º.4 de la propia LOPJ, a cuyo tenor: “En todos los casos en que, según la ley, proceda recurso de casación, será suficiente para fundamentarlo la infracción de precepto constitucional. En este supuesto, la competencia para decidir el recurso corresponderá siempre al Tribunal Supremo, cualesquiera que sean la materia, el derecho aplicable y el orden jurisdiccional”.

Ambos preceptos de la LOPJ serían objeto de impugnación sobre la que habría de pronunciarse el “intérprete supremo de la Constitución” en la tantas veces referida Sentencia 56/1990. A juicio del Alto Tribunal, que entendería perfectamente acordes con la Constitución y las normas estatutarias ambos preceptos, mientras la “casación regional” atiende de manera equilibrada a los principios de unidad y diversidad del derecho privado, la supremacía del Tribunal Supremo o sujeción a su jurisdicción en todos los órdenes, con independencia de lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, queda salvaguardada por los recursos previstos en las materias que le son propias; es decir, aquellas en las que resulta imprescindible unificar la jurisprudencia, circunstancia que no se da cuando se trata exclusivamente de derecho civil autonómico⁹⁴.

Por otra parte, si se pone en conexión el art. 22.1, a/ EAG con el art. 5º.4 LOPJ, se plantea la problemática de determinar si resulta vedado por el bloque de constitucionalidad el que conozca el Tribunal Supremo de los recursos de casación que, estando ciertamente fundados en infracción de precepto constitucional, lo estén también, conjuntamente, en vulneración de normas forales o de Derecho Civil Especial de la Comunidad. Según el Alto Tribunal⁹⁵, puesto que

⁹⁴ STC 56/1990, fund. jur. 33.

⁹⁵ *Ibidem*, fund. jur. 34.

la ruptura de la unidad del recurso resulta inviable, el conocimiento de dichos recursos por el Tribunal Supremo, y no por cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia, está justificado en el carácter de órgano supremo que le atribuye el art. 123.1 CE y por la necesidad de una interpretación y aplicación unitaria de los preceptos constitucionales en lo que puede considerarse Derecho Civil Constitucional, Derecho Privado Constitucional o Derecho Civil en la legalidad constitucional, que sólo puede lograrse a través de la jurisprudencia de dicho Tribunal Supremo, ya que a tal efecto resulta insuficiente, dado su ámbito objetivo, el recurso de amparo constitucional.

Complementando las previsiones de la LOPJ, el art. 54.1, en sus apartados a/ y f/, incide en la materia que nos ocupa al determinar que “cuando el recurso de casación se fundamenta conjuntamente en infracción de normas de Derecho civil común y de Derecho civil foral o especial propio de la Comunidad, corresponderá entender de él a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, excepto si se fundamenta en la infracción de un precepto constitucional, supuesto en que la competencia corresponderá a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo”, mientras que el apartado f/, antes referido, prevé que “si el Tribunal Supremo, en la decisión del recurso, estimase que no concurre la infracción de precepto constitucional invocada, si además se hubiese fundado en infracciones de normas de Derecho civil, foral o especial, remitirá las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia que corresponda, en el plazo de quince días, con emplazamiento de las partes por plazo de diez días”⁹⁶.

Las dudas sobre competencia que pudieran suscitarse entre la atribuida al Tribunal Supremo y al Tribunal Superior de Justicia se resolverán aplicando lo que disponen los artículos 52 de la LOPJ⁹⁷ y 81 a 83 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 54.1, d/ LPDJ).

Digamos finalmente que la interpretación conjunta de los preceptos de la LOPJ y de la LPDJ permite entender que los presupuestos necesarios para que los Tribunales Superiores de Justicia conozcan del recurso de casación en materia civil son, básicamente, los siguientes:

1º Que el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto de modo expreso esta atribución, pues, en su defecto, la competencia corresponderá al Tribunal Supremo.

⁹⁶ En su Sentencia 62/1990, de 30 de marzo, fund. jur. 11, a/, el Tribunal Constitucional reiteraría la doctrina sentada en la Sentencia 56/1990 respecto del art. 5º.4 LOPJ.

⁹⁷ El art. 52 LOPJ prescribe que no podrán suscitarse cuestiones de competencia entre Jueces y Tribunales subordinados entre sí. El Juez o Tribunal Superior fijará, en todo caso, y sin ulterior recurso, su propia competencia, oídas las partes y el Ministerio Fiscal por plazo común de diez días.

2º Que la resolución recurrida proceda de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma cuyo Derecho Civil foral o especial se considere vulnerado.

3º Que el recurso de casación tenga su fundamento en la infracción de normas de Derecho Civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma o, también, en la infracción conjunta de este tipo de normas con otras de Derecho Civil común. Por el contrario, cuando en el recurso se invoque la infracción de un precepto constitucional, la competencia corresponderá siempre a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

EL art. 22 EAG atribuye asimismo a los órganos jurisdiccionales en Galicia la competencia para conocer del recurso de revisión en las materias de Derecho Civil gallego. Esta previsión se ha de complementar con la del art. 73.1, b/ LOPJ, a cuyo tenor, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil, “del recurso extraordinario de revisión que establezca la ley contra sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, en materia de Derecho Civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma, si el correspondiente Estatuto de Autonomía ha previsto esta atribución”. A su vez, el art. 54.2 LPDJ determina que los recursos de revisión se resolverán por la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia cuando la sentencia firme impugnada hubiese sido dictada por un Juzgado o Tribunal con sede en la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía hubiese previsto tal atribución.

b. *En el orden penal.*

El art. 22.1, b/ EAG extiende a los órganos jurisdiccionales en Galicia la competencia en el orden penal, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión. Precepto que, lisa y llanamente, significa que de todos los delitos cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma gallega conocerán los Jueces y Tribunales radicados en la misma, con la sola salvedad de que en la causa, una vez fallada, se interpusiera recurso de casación penal o de revisión penal, de los que conocería la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Por lo demás, la única competencia en materia penal que se atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia, dado que

las Audiencias Provinciales constituyen un órgano judicial autónomo, es el conocimiento de las causas penales dirigidas contra miembros de las Cámaras legislativas o el Presidente y miembros de los Gobiernos autónomos. Y así, el art. 11.3 EAG atribuye la competencia para decidir, en todo caso, sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los miembros del Parlamento de Galicia al Tribunal Superior de Justicia de Galicia, aunque ello respecto de los actos delictivos cometidos en el territorio de Galicia, puesto que fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Asimismo, el art. 18 EAG atribuye la inculpación, prisión, procesamiento y juicio del Presidente de la Xunta y de los demás miembros de la misma, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Galicia, al Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El art. 73.3 LOPJ, en la misma dirección de los preceptos estatutarios, determina que, como Sala de lo Penal, corresponde a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia:

1º El conocimiento de las causas penales que los Estatutos de Autonomía reservan al conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia.

2º La instrucción y el fallo de las causas penales contra Jueces, Magistrados y miembros del Ministerio Fiscal por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de su cargo en la Comunidad Autónoma, siempre que esta atribución no corresponda al Tribunal Supremo.

3º La decisión de las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden penal con sede en la Comunidad Autónoma que no tengan otro superior común.

Al margen ya del Estatuto de Autonomía hay que reseñar que el art. 1.1º de la Ley de 6 de noviembre de 1985 determina que corresponde a esta misma Sala de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia el enjuiciamiento del Valedor do Pobo y de sus Adjuntos.

A la vista de esta ordenación, la doctrina ha coincidido en la apreciación de que se ha producido un cierto vaciamiento de la entidad de los Tribunales Superiores⁹⁸, lo que

⁹⁸ CLAUDIO MOVILLA ÁLVAREZ: "Poder Judicial y Autonomías", *op. cit.*, págs. 261.

sería la resultante del hecho de que el TSJ no es un órgano de primera instancia en materia penal, a salvo determinados supuestos, ni tampoco un órgano ante el que se agoten instancias procesales.

c. *En el orden social.*

La casi totalidad de los Estatutos, y el de Galicia no es una excepción, contienen una disposición idéntica: la competencia de los órganos jurisdiccionales en la Comunidad se extiende en los órdenes penal y social a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

Como se ha advertido⁹⁹, la unidad de tratamiento estatutario de estos dos órdenes jurisdiccionales puede explicarse sobre la base de la reserva exclusiva a la legislación estatal de estas materias: la legislación penal (art. 149.1.6^a CE); la legislación laboral (art. 149.1.7^a CE), y la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17^a CE), circunstancia a la que no es del todo ajena la existencia, como órgano interpuesto entre el Tribunal Superior de Justicia de Galicia y el Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional.

La Disposición Transitoria 18^a LOPJ estableció que el Tribunal Central de Trabajo quedaría suprimido en la fecha en que entraran en funcionamiento las Salas de lo Social de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, que a su vez habían de ser establecidas por la Ley que fijara la planta de los Tribunales.

A la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional se le atribuye el conocimiento de los procesos especiales de impugnación de convenios colectivos cuyo ámbito territorial de aplicación sea superior al territorio de la Comunidad Autónoma, así como de aquellos otros procesos sobre conflictos colectivos cuya resolución haya de surtir efecto en un ámbito territorial superior al de aquella Comunidad.

A su vez, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia conocerá (art. 75 LOPJ):

1^o En única instancia, de los procesos que la ley establezca sobre controversias que afecten a intereses de los trabajadores y empresarios en ámbito superior al de un Juzgado de lo Social y no superior al de la Comunidad Autónoma.

⁹⁹ VÍCTOR MORENO CATENA: "Comentario al artículo 22 EAG", en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), "Comentarios al Estatuto...", *op. cit.*, págs. 261 y sigs.; en concreto, pág. 272.

2º De los recursos que establezca la ley contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Social de la Comunidad Autónoma.

3º De las cuestiones de competencia que se susciten entre los Juzgados de lo Social de la Comunidad Autónoma.

Hay que señalar finalmente que el art. 8º del Texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, ha ampliado las competencias que el art. 67 LOPJ atribuía inicialmente a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, otorgándole el conocimiento en única instancia de un conjunto de procesos que, extendiendo sus efectos a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, se refieran, entre otras materias, a: la constitución y reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos, la impugnación de sus Estatutos y su modificación... etc.

d. En el orden administrativo.

El art. 22.1, c/ EAG extiende la competencia de los órganos jurisdiccionales en Galicia, en el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados, cuando se trate de actos dictados por la Xunta y por la Administración de Galicia, en las materias cuya legislación corresponda en exclusiva a la Comunidad Autónoma y la que, de acuerdo con la ley de dicha jurisdicción, le corresponda en relación con los actos dictados por la Administración del Estado en Galicia.

Como puede apreciarse, el precepto parte de la distinción entre actos administrativos dictados por la Administración autonómica, dentro de las materias cuya legislación exclusiva le corresponda, y actos administrativos procedentes de la Administración del Estado en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea territorial, ya institucional. La impugnación en vía contencioso-administrativa de los actos de la Administración autonómica debe agotarse ante el Tribunal Superior de Justicia.

A su vez, el art. 74.1 LOPJ determina que la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ conocerá en única instancia:

1º De los recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no estén atribuidos o se atribuyan por ley a otros órganos de este orden jurisdiccional.

2º De los recursos contencioso-administrativos que se formulen contra los actos y disposiciones administrativas del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, de su Presidente y de los Consejeros, salvo que confirmen en vía administrativa de recurso o en procedimiento de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintos.

3º De los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados en materia de personal y actos de administración.

4º Del recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos, así como sobre la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales.

En segunda instancia conocerá la misma Sala de los recursos que establezca la ley y que se promuevan contra las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma (art. 74.2 LOPJ).

La Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ conocerá igualmente de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma (art. 74.3 LOPJ).

Uno de los datos a destacar en este orden jurisdiccional es el silencio que el EAG guarda respecto del recurso de casación. La omisión era obligada si se tiene presente que hasta la LOPJ no existía la casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Esta última Ley va a introducir los recursos de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (art. 58.2º, 3º y 4º LOPJ).

Y a ese mismo efecto, es de destacar que la LOPJ atribuye a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento de:

- a. Los recursos de casación que establezca la ley contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en recursos contra actos y disposiciones procedentes de órganos de la Administración del Estado.
- b. Los recursos de casación que establezca la ley contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en recursos contra actos y disposiciones procedentes de órganos de la Administración del Estado.

rios de Justicia, en relación con actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas y siempre que dicho recurso se funde en infracción de normas no emanadas de los órganos de aquéllas.

Esta última previsión sería considerada contraria al art. 20.1, c/ EAG, sobre la base de entender que utilizaba como criterio para la intervención del Tribunal Supremo el de la procedencia de la norma y no el de la materia que regula¹⁰⁰.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la tantas veces referida Sentencia 56/1990, consideraría¹⁰¹ que el criterio seguido por la LOPJ resultaba justificado en cuanto que la intervención del Tribunal Supremo mediante el recurso de casación, cuando éste se fundara en infracción de normas estatales, suponía que se elaborase una interpretación y jurisprudencia unitaria sobre tales normas en todo el territorio nacional, por un órgano judicial de ese alcance. A ello había de añadirse, según el Tribunal, que el precepto orgánico venía de hecho a interpretar extensivamente las disposiciones estatutarias, al excluir de la casación ante el Tribunal Supremo las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia en relación con actos y disposiciones de las Comunidades que se fundaran en infracción de normas emanadas de órganos de aquéllas, no sólo en materias en que les corresponde la legislación exclusiva sino también en las que son de competencia compartida o concurrente.

Por otra parte, el art. 58.1 LPDJ prevé que no procederá el recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en los recursos de que conozcan las Salas de lo Contencioso-administrativo de los TTSJ contra actos o disposiciones provenientes de los Órganos de la Comunidad Autónoma, salvo si el escrito de interposición del recurso se fundara en la infracción de normas no emanadas de los Órganos de aquélla, precisando el art. 58.2 que lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 102 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre el recurso de revisión.

La norma inmediatamente precedente fue impugnada por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña por entender que lejos de dar una solución coherente a la discordancia entre el principio de agotamiento autonómico de las instancias, eminentemente objetivo y el sustantivo de la legislación aplicable, introduce un derecho

¹⁰⁰ El art. 20.1, c/ EAC, muy semejante al 22.1, c/ EAG, extiende la competencia de los órganos jurisdiccionales en Cataluña, en el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados, cuando se trate de actos dictados por el Consejo Ejecutivo o Gobierno y por la Administración de la Generalidad, en las materias cuya legislación corresponda en exclusiva a la Comunidad Autónoma y, en primera instancia, cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado de Cataluña.

¹⁰¹ STC 56/1990, de 29 de marzo, fund. jur. 35.

subjetivo del demandante en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a escoger la jurisdicción en función de la normativa que invoque como infringida por el acto recurrido, planteamiento que es parcialmente reproducción del que se hizo con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad dirigidos contra la LOPJ, respecto de su art. 58.4, que, como acabamos de ver, establece igual previsión que el art. 58.1 LPDJ para los recursos de casación.

En coherencia con su doctrina sentada en la Sentencia 56/1990, el Tribunal Constitucional justifica el criterio seguido por la norma cuestionada en cuanto que la intervención del Tribunal Supremo, mediante el recurso de apelación cuando se funde en infracción de normas estatales, supone que se elaborará una interpretación y jurisprudencia unitaria sobre tales normas en todo el territorio nacional, por un órgano judicial de ese alcance¹⁰².

Por otra parte, el Alto Tribunal aclararía el significado que debía darse al apartado segundo del art. 58 LPDJ, que no lleva como consecuencia la atribución al Tribunal Supremo de los recursos de revisión, cualquiera que fuere el motivo en que se fundaren, que se deduzcan contra las sentencias que dicten las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TTSJ de las Comunidades Autónomas. Se trata de una norma en la que se precisa que la regla general de la irrecorribilidad en apelación de las sentencias dictadas por las mencionadas Salas en recursos deducidos contra actos o disposiciones provenientes de la Administración autonómica –con la excepción de que el recurso no se funde en normas emanadas de los órganos autonómicos–, no es óbice para la interposición del llamado “recurso de revisión” cuando proceda, esto es, de conformidad con el art. 58.6 LOPJ cuando se trate de recursos de revisión cuyo conocimiento no esté atribuido a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TTSJ de las Comunidades Autónomas.¹⁰³

e. Otras competencias.

A tenor del art. 22.1, d/ y e/ EAG, la competencia de los órganos jurisdiccionales en Galicia se extiende asimismo “a las cuestiones de competencia entre órganos judiciales en Galicia” y “a los recursos sobre calificación de documentos referentes al derecho privativo gallego que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad”.

¹⁰² STC 62/1990, de 30 de marzo, fund. jur. 11, b/.

¹⁰³ *Ibidem*.

Respecto de las cuestiones de competencia, tan sólo indicar que han de ser resueltas por el tribunal inmediato superior común a ambos, pues, como señala el art. 52 LOPJ, y ya tuvimos oportunidad de hacernos eco del mismo, no pueden suscitarse cuestiones de competencia entre Jueces y Tribunales subordinados entre sí. En consonancia con todo lo expuesto y dado el carácter de órgano jurisdiccional superior del territorio de la Comunidad Autónoma que se atribuye a los Tribunales Superiores, parece lógico que sea el TSJ de Galicia el que conozca de estas cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales ubicados en el territorio de la propia Comunidad.

En cuanto a la función de calificación de documentos, como se ha dicho¹⁰⁴, se trata más bien de una función gubernativa y no jurisdiccional, por lo que no se entiende muy bien su incorporación al precepto que comentamos.

Quizá la idea inspiradora de la norma haya de buscarse en el deslinde entre los recursos contra la calificación registral de documentos referentes al derecho especial gallego y al derecho común¹⁰⁵, problemática abordada por la Disposición Adicional séptima LOPJ, a cuyo tenor: "Cuando los Estatutos de Autonomía atribuyan a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma el conocimiento de los recursos contra la calificación de títulos sujetos a inscripción en un Registro de la Propiedad de la Comunidad, corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia la resolución del recurso. El Presidente resolverá definitivamente en vía gubernativa cuando el recurso se funde en el Derecho Civil, Foral o Especial, privativo de la Comunidad Autónoma. En otro caso, su decisión será apelable, conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria".

Como puede apreciarse, la Disposición Adicional concreta la atribución al Presidente del Tribunal sólo respecto de los títulos sujetos a inscripción en un Registro de la Comunidad. Por otra parte, mientras la norma estatutaria habla de "documentos referentes al derecho privativo gallego", la Disposición Adicional de la LOPJ atiende, a los efectos de la resolución definitiva del Presidente del TSJ, a la fundamentación del recurso.

¹⁰⁴ VÍCTOR MORENO CATENA: "Comentario al artículo 22 del EAG", en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), "Comentarios al Estatuto...", *op. cit.*, pág. 282.

¹⁰⁵ *Ibídem.*

El art. 22 EAG se cierra con un apartado segundo del siguiente tenor: “En las restantes materias se podrá interponer, cuando proceda, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda, según las leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y jurisdicción entre los Tribunales de Galicia y los del resto de España”.

Esta determinación no hace sino reconocer al Tribunal Supremo, en la línea ya marcada por la Constitución (art. 123.1 CE), como el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes; de ahí la competencia que se le reconoce, y que a través del recurso de casación le posibilita el ejercicio de una función uniformadora del ordenamiento. Por otra parte, la resolución de los conflictos de competencia y jurisdicción que también se le encomienda no es sino la resultante obligada de la situación que ocupa el Tribunal Supremo, al ubicarse en el vértice de los distintos grados de la jurisdicción ordinaria, lo que le convierte en el órgano que ha de salvaguardar la imprescindible unidad y homogeneidad de todos los órganos jurisdiccionales.