

IV. ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y AUTONOMIAS

JUAN JOSÉ OTAMENDI RODRÍGUEZ-BETHENCOURT

Abogado. Senador por Navarra.

Planteamiento

Los Tribunales Superiores de Justicia instaurados por la Constitución, entrarán próximamente en funcionamiento.

Su definitiva configuración se ha efectuado mediante sucesivos escalones normativos, cuales son la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Demarcación y Planta y las normas procesales de los distintos órdenes de la jurisdicción, las últimas de las cuales, referidas al orden social, se contienen en la Ley de Bases del Procedimiento Laboral, debatida la semana pasada por el Pleno del Senado.

Pero si las normas citadas constituyen el texto normativo, el por qué se hayan regulado de esa manera y no de otra, el transfondo, el contexto que las predetermina, no es otro que el desarrollo del Estado Autonomico.

Por ello resulta imposible enjuiciar el desarrollo normativo de los Tribunales Superiores de Justicia desde una perspectiva de mera técnica jurídica, por interesante que pudiera resultar, porque lo cierto es que los Tribunales Superiores han sido configurados tal y como la mayoría de las Cámaras entienden el desarrollo autonómico.

Del mismo modo, difícilmente podrán sustraerse estos Tribunales a los problemas acuciantes que aquejan a la Administración de Justicia. Aunque se trate de órganos de nueva creación, les afectará desde el principio la temática general de unas normas procesales desfasadas de la realidad actual y, posiblemente, la insuficiencia de medios personales y materiales para el objetivo que se les encomienda.

Aunque hubiera querido ceñirme exclusivamente a la temática de los Tribunales Superiores, resulta muy difícil dissociarla de la de las posibilidades autonómicas de la Administración de Justicia y aun estas posibilidades autonómicas tampoco pueden analizarse separadamente del desarrollo autonómico en su conjunto.

Pienso que los Tribunales Superiores de Justicia han quedado a medio camino de lo que en algunos sectores se esperaba de ellos, pero no soy pesimista respecto a su futuro mediato.

Porque su actual regulación es consecuencia del modo de entender la España de las Autonomías, que no es descabellado pensar pueda ser modificado en un futuro nada lejano.

1. El Tribunal Superior de Justicia en la Constitución

El segundo párrafo del art. 152.1 de la Constitución determina que «un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas 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».

Una primera cuestión que hoy puede parecer bizantina y que revela las potencialidades de la Constitución, es la de a qué Comunidades le es de aplicación este precepto. Porque el art. 152 C.E. comienza diciendo: «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior...».

Es decir, la Constitución prevé el establecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia para las Comunidades Autónomas que tramitaran sus Estatutos por la vía del art. 151 y no para las del art. 143.3, pese a lo que hoy vemos, que todas las Comunidades tendrán Tribunal Superior de Justicia en el territorio de su Comunidad.

Con anterioridad a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, varios autores expresaron sus dudas, cuando no su negativa, sobre la posibilidad de establecer estos Tribunales en las Autonomías del art. 143 y desde una perspectiva exclusivamente jurídica tenían sólidos argumentos, pero no es menos cierto que combinando la ausencia de prohibición constitucional al respecto, con la voluntad política, ha sido posible su establecimiento generalizado incluso en Rioja, único Estatuto que ni tan siquiera menciona este órgano judicial.

Y es que el segundo párrafo del art. 152.1 es consecuencia de una enmienda «in voce» de Miguel Roca para que las Autonomías que accedieran a mayor techo competencial tuvieran un Tribunal Superior de Justicia en la línea de lo que fue el Tribunal de Casación de la Generalitat.

La reflexión que pretendo hacer es que obstáculos que pueden parecer insalvables para el desarrollo autonómico son más de índole política que jurídica y que pueden ser removidos con escrupuloso respeto de la norma.

2. El Poder Judicial y la Administración de Justicia

Una segunda cuestión que juzgo interesante es la dialéctica que se establece entre el Poder Judicial y las Comunidades Autónomas.

El Poder Judicial es uno de los tres clásicos y fundamentales Poderes del Estado. Es por lo que el art. 117.1 de la Constitución establece que la Justicia emana del pueblo («La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» art. 1.2 C.E.) y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley.

Ciertamente el art. 149.1.5.^a C.E. atribuye exclusivamente al Estado la competencia sobre la materia «Administración de Justicia».

La cuestión que se plantean diversos autores es si esa materia es susceptible de la delegación o transferencia a que se refiere el art. 150.2 C.E.

Para algunos como Jiménez Villarejo la Constitución permite un autogobierno judicial dentro de cada Comunidad Autónoma, aunque para la mayoría, es un órgano jurisdiccional del Estado que poco tiene que ver con el hecho autonómico excepto en su distribución o asentamiento territorial a escala autonómica.

Es interesante la opinión que le merecía a Oscar Alzaga la institución del Tribunal Superior de Justicia el mismo año de la aprobación de la Constitución.

En su conocida obra la Constitución Española de 1978 dice al respecto:

«En parte por la explicable obsesión de alcanzar la llamada “cota del Estatuto de 1932”, en parte porque en el subconsciente de algunos parlamentarios catalanes seguían pesando las doctrinas de Montesquieu, quizá por el explicable orgullo de tener un reflejo de los tres clásicos poderes del Estado, el hecho es que la Minoría Catalana se esforzó cuanto pudo por lograr la introducción de un reconocimiento constitucional expreso a la existencia de órganos judiciales propios del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El resultado alcanzado creo que es de limitadas aunque

impredecibles consecuencias prácticas, toda vez que al haber desligado el Título VI al Poder Judicial totalmente de los restantes poderes del Estado, es inconcebible que el llamado Tribunal Superior de Justicia, que aquí se acuña, vaya a depender en ninguna medida de cualesquiera de las autoridades de la Comunidad Autónoma, lo que está implícitamente reconocido en el inciso final de este segundo párrafo del número 1 del art. 152 que nos ocupa. Pero, además, no se comprende fácilmente como dicho Tribunal “culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”, cuando poco antes se ha intercalado que ello se ha de entender “sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo”, de lo que parece deducirse que o se pretenden refundir las Audiencias Territoriales en una sola por Comunidad Autónoma que adopte este nombre, o se aspira a intercalar una Instancia intermedia entre la que se ventila ante las Salas de dichas Audiencias, y la que pueda caber ante el Tribunal Supremo. Ambos supuestos deberían preverse en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122), en evitación de los barullos jurisdiccionales en que nos pueden sumergir los diversos Estatutos de Autonomía».

Comparto las «impredecibles» consecuencias prácticas de esta institución, que tan relevante autor observa en este precepto constitucional, pero hay que hacer notar que muchas de las potencialidades de nuestra Carta Magna difícilmente podían adivinarse, en aquella época tan próxima en el tiempo y tan lejana en lo político.

Prosiguiendo el análisis, conviene mencionar una de las escasas ocasiones en que el Supremo se ha podido pronunciar sobre la Jurisdicción en abstracto.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 2 de julio de 1984 (R.A. 6.751) sobre la competencia del pleno de la Audiencia Territorial, para conocer de la querella que se interpuso contra el Presidente de la Generalitat, por cuanto que no se había establecido el Tribunal Superior de Justicia previsto en el Estatuto catalán, define la jurisdicción como «un atributo de la soberanía, por lo que únicamente ostentan poder jurisdiccional los órganos a quienes venga atribuido por las correspondientes Leyes Orgánicas, o lo que es lo mismo, únicamente el Estado es quien puede, a través de los órganos a los que compete el ejercicio del poder legislativo, determinar los órganos que pueden declarar la existencia o inexistencia de la voluntad concreta de la Ley, que es aquello en lo que consiste la jurisdicción».

Esa definición jurisprudencial de la jurisdicción en abstracto debe complementarse con la que efectúa el art. 117.3 C.E. sobre su ejercicio en concreto: «El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes según. las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan».

Ciertamente el Poder Judicial es un poder del Estado, no de las Comunidades Autónomas y al que la Constitución dedica su Título VI.

Pero si el Poder Judicial en abstracto, tal y como lo definía la Sentencia antes comentada, pertenece esencialmente al Estado, en su ejercicio, el núcleo irreductible de este Poder, también del Estado, es la posibilidad y exigencia de que el juez en concreto, dicte su resolución con absoluta independencia, sin ningún otro condicionamiento ni limitación salvo su sometimiento al imperio de la Ley.

El Poder Judicial está residenciado fraccionadamente en todos y cada uno de los órganos judiciales y no en los jueces como colectivo.

Es decir, no existe un autogobierno de los jueces, pues de existir, no habría discusión posible entre la Administración de Justicia y el hecho autonómico; la Administración de Justicia estaría equiparada a Poder Judicial. Serían la misma cosa por lo que resultaría constitucionalmente imposible e inútil elucubrar sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia.

Existió al respecto un debate muy interesante y que trascendió a la opinión pública al discutirse en las Cortes la redacción del art. 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, residenciando su designación en las Cortes Generales.

Lo que se discutía es si la designación de los vocales debiera efectuarse por los propios jueces o por las Cortes.

El enfrentamiento político fue durísimo y encerraba gran trascendencia para el tema que nos ocupa.

El Consejo General del Poder Judicial viene regulado con bastante detalle en el art. 122 C.E.

Hay que destacar que el C.G.P.J. no es Poder Judicial, no juzga, no imparte justicia, sino que gobierna el funcionamiento de jueces y tribunales, estableciendo «su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario», como sigue diciendo la Constitución.

También define la Constitución la composición y nombramiento del Consejo General en el art. 122.3:

«El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre

jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión».

A los efectos que nos ocupan podemos extraer las siguientes conclusiones:

1.^a Doce de los veinte vocales serán necesariamente jueces y magistrados.

2.^a No indica la Constitución quién los nombra, dejando este extremo a la futura ley orgánica.

3.^a Los otros ocho serán designados, necesariamente, cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio, por mayoría parlamentaria de tres quintos.

Dado que la Constitución no indica quién ha de nombrar los doce vocales jueces y magistrados, sectores conversadores tanto de la política como de la judicatura defendían, «para evitar la politización de la Justicia» residenciar la designación en los jueces y magistrados.

Al margen de lo chocante que resulta presuponer que los jueces carezcan de ideología, el Consejo General en funciones entonces, de mayoría conservadora, desmintiendo su apoliticismo, entabló ante el Tribunal Constitucional un curioso conflicto de competencia frente a las Cortes Generales.

Digo curioso, porque ni el Consejo General puede dictar leyes ni el legislativo sentencias, por lo que difícilmente pueden entrar en conflicto de competencias; la razón última de este planteamiento residía en la carencia de legitimación procesal del Consejo General para interponer recurso de inconstitucionalidad.

Este debate está ya afortunadamente cerrado y de alguna manera pudiera haberse ahorrado si se hubiera tenido presente el que se produjo en la elaboración de la Constitución de 1837 que magistralmente recoge Antonio Colomer Viadel:

«Las primeras divergencias en el debate abierto sobre el proyecto del Título X versaron sobre su epígrafe. Gómez Acebo señalaba curiosamente que no se había usado en todo el texto la palabra “poder” hasta llegar al

judicial, lo cual le parecía extraño cuando ya se había hablado de las Cortes, del Senado, del Rey y del Congreso de Diputados. En su opinión, “el poder judicial no es en realidad un poder político del Estado sino una parte de la administración pública, y las circunstancias en que haya de considerarse la magistratura habrá de ser el fruto de las decisiones del Cuerpo Legislativo, y a ella sólo corresponde hacer justicia con arreglo a las disposiciones producto de las discusiones de aquel Cuerpo. Por consiguiente, la doctrina de que el poder judicial es un poder político no es ya doctrina corriente”. En el mismo sentido se había manifestado Olózaga en la sesión del día anterior, cuando afirmaba que “si a la palabra poder le damos toda la extensión que tiene en política, la magistratura no formará un poder, y será un abuso, aunque muy generalmente admitido, llamarle poder judicial, porque en el poder se supone una facultad, una disposición a usar de fuerzas cuyos límites están fiados a la prudencia, al saber y a la rectitud de los individuos que le componen, y la magistratura los tiene mucho más circunscritos y fijos por las leyes, porque su acción es declarar la conformidad o no conformidad de ciertos actos con las leyes”.

González Alonso puso fin al debate sobre la cuestión terminológica alegando los argumentos que habían inclinado a la comisión a considerar como un poder judicial. «En primer lugar, porque ha tenido presente que todos los poderes que constituyen el Estado tienen sus facultades determinadas por la Ley; y así como las Cortes cuando han fijado lo concerniente al poder legislativo y al ejecutivo han marcado las facultades que a cada uno corresponde, del mismo modo, al tratar del ramo judicial, han tenido necesidad de decir, la facultad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales corresponde a los tribunales y jueces. Pues esta facultad de aplicar las leyes, que es inmensa, no puede menos de constituir un poder del Estado independiente de los otros, porque ni el legislativo ni el ejecutivo pueden hacer esa aplicación.

Era preciso, pues, que el poder judicial estuviera emancipado de los otros dos para que pudiera ejercer esa importante facultad.

La doctrina no estuvo muy acorde con la denominación dada al Título X de la Constitución. Donoso pensaba que justamente la magistratura —la única que ostentaba el título de Poder en el proyecto— era la menos susceptible de esta calificación por su carácter esencialmente pasivo. «Organos impasibles de la Ley, los jueces no hacen más que declarar si la Ley es aplicable a un hombre o si es aplicable a un hecho; columnas inmóviles del edificio social, los jueces son el más firme apoyo del Estado; pero no por eso constituyen un Poder, puesto que no puede concebirse la idea del Poder si no se la asocia con la idea de la actividad, ni la actividad puede concebirse en el Poder si esa actividad no es espontánea, y si al realizarse no se formula en preceptos».

Orodea negaba que el poder judicial —al menos en el sentido que parecía adoptar en el texto constitucional— fuera un poder propiamente político. Era, más bien, un poder social en acción o, en términos atribuidos a Rosi un poder moral aplicado al Gobierno de una sociedad. Aun sin poner en duda su inmensa influencia política, el poder judicial, no podía ser a los ojos del código fundamental un poder político, «sino una parte o ramo importante de la administración pública que emana del poder ejecutivo y toma de éste su acción y su movimiento propio, como que el Rey cuida de la recta administración de justicia y nombra los ministros de los tribunales que son agentes y funcionarios de la administración judicial».

Concluyo este apartado resaltando que el Poder Judicial es una abstracción, sin sustantividad propia, de las facultades jurisdiccionales de los órganos judiciales a quienes se les encomienda la potestad de juzgar y de ejecutar lo juzgado. Es un Poder del Estado que de forma exclusiva y excluyente deberá velar por su independencia, pues los jueces, en su actuación jurisdiccional, únicamente están sometidos al imperio de la Ley.

Existen por ello muchas materias en la Administración de Justicia que sí podrían delegarse a las Comunidades Autónomas y por indicar algunas de las menos conflictivas, la demarcación judicial dentro de unos parámetros generales, la provisión de medios materiales, la regulación del personal auxiliar de la Justicia, la ejecución de los Presupuestos del Estado, la dotación de recursos autonómicos a tal fin, con los inequívocos límites marcados por el Título VI de la Constitución.

El vehículo de delegación de materias de competencia estatal está constitucionalmente previsto en el art. 150.2 que expresamente dice que «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».

Y si en un futuro mediato esto es posible, lo estimo también deseable, pues se trataría con ello de acercar al ciudadano a sus propias instituciones y de hacer partícipes a nuestras Autonomías de los problemas que afectan, y de qué modo, a los ciudadanos.

A corto plazo resulta impensable, porque la profundización de las autonomías será un proceso no sólo gradual, sino global; y si cuestiones más evidentes y menos discutidas doctrinalmente como la escala autonómica de los servicios periféricos del Estado no están en absoluto resueltas, es improbable un acercamiento de los temas de Administración de Justicia a nuestras Autonomías.

3. Los Tribunales Superiores en los Estatutos de Autonomía

Aunque decíamos antes que los Tribunales Superiores de Justicia estaban previstos como necesarios para las Comunidades que accedieran a la autonomía por la vía del 151, es lo cierto que también los restantes Estatutos de las que accedieron por la vía del 143 prevén el establecimiento de estos órganos judiciales, excepción hecha de La Rioja.

Navarra, que siguió un sistema peculiar de Amejoramiento y Reintegración, también lo prevé.

La Constitución efectuó una necesaria referencia a la futura L.O. del Poder Judicial, como norma básica reguladora del denominado Poder Judicial, en varios de los preceptos del Título VI.

El Título VIII, en su art. 152, al instaurar los Tribunales Superiores de Justicia, determina también que «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».

El problema con que se encontraban los redactores de los Estatutos era la remisión constitucionalmente obligada a la Ley Orgánica, con lo que actuaban «per saltum» o a expensas de lo que en la futura ley se estableciera.

Por ello, la regulación estatutaria del Tribunal Superior de Justicia tuvo que ser imprecisa y con continuas remisiones a la futura L.O.; en casi todos se repite el precepto constitucional de que ante dicho órgano «culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

Conviene destacar que en los Estatutos de las Autonomías que gozan de derecho civil foral se establecía la competencia exclusiva en todas las instancias y grados, incluido el recurso de casación y revisión en las materias de Derecho Civil Foral o especial.

Lo prevenido en los Estatutos de Autonomía resultaría luego interpretado restrictivamente por la L.O. del Poder Judicial, sobre todo para los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y para el Amejoramiento navarro, en los que se hacía constar que las distintas Comunidades ejercerían todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconocieran o atribuyeran al Gobierno del Estado.

4. El debate autonómico de la L.O. del Poder Judicial

La L.O. del Poder Judicial es en líneas generales una excelente Ley y así se reconoce en amplísimos sectores doctrinales y políticos.

Sin embargo en su vertiente autonómica resultó cuando menos insuficiente, hasta el punto que algunas de las enmiendas a la totalidad del Proyecto se basaban en estas carencias.

Pese a que varios de los Estatutos de Autonomía hacían referencia a las competencias autonómicas de Justicia, como alternativa a las competencias del Gobierno del Estado en la materia, la L.O. se cuidó muy bien de desarrollar esas potencialidades.

Únicamente y porque resultaba imposible su elusión, se trató ampliamente, aunque no de manera plenamente satisfactoria, de la institución de los Tribunales Superiores de Justicia.

A este respecto y en el debate de totalidad del Proyecto expuso el representante del Grupo Parlamentario Vasco, tras criticar la pervivencia de la Audiencia Nacional, lo siguiente:

«Señor Presidente, como pasa el tiempo, voy ha hacer mención urgente a otro aspecto clave de nuestra enmienda, que es la concepción del Tribunal Superior de Justicia y la Administración de Justicia en relación con las Comunidades Autónomas. En primer lugar, tengo que decir que la configuración del Tribunal Superior de Justicia es exactamente, casi literalmente, la que resulta del Informe de García de Enterría con motivo de los estudios previos a la LOAPA.

Creemos, señor Presidente, señorías, que el modo en que este proyecto de ley configura el Tribunal Superior de Justicia, le dota de una serie de competencias, altera la sustancia de las mismas a través del art. 5.3 del proyecto, que permite a cualquier persona, alegando violación del precepto constitucional, sustraer el recurso de casación del Tribunal Superior de Justicia y llevarlo al Tribunal Supremo y, teniendo en cuenta que las tres cuartas partes de las competencias del Tribunal Superior de Justicia son recursos de casación, si la mera alegación, por parte de un abogado, de infracción de precepto constitucional sustrae del Tribunal Superior de Justicia todo recurso de casación, convendrá S.S. conmigo que el Tribunal Superior de Justicia queda prácticamente vacío de contenido.

Hay una absoluta desnaturalización del Tribunal Superior de Justicia, y la hay hasta en su definición. Cuando en el proyecto de ley se trata de los tribunales, bien sea Audiencia territorial o provincial, se empieza diciendo que se compone del Presidente y los Magistrados. «El Tribunal Superior de

Justicia» —dice el proyecto de ley— «está constituido por la Audiencia o Audiencias Territoriales enmarcadas en su territorio». Esta no es una auténtica definición correspondiente con un auténtico Tribunal Superior de Justicia.

Por último, y refiriéndose al servicio público de la justicia, en relación con la Comunidades Autónomas, señor Presidente, habida cuenta de que no tengo tiempo, diré que el artículo 123 del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial conculca manifiestamente los estatutos de autonomía. El Estatuto de Autonomía del País Vasco dice que le corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco las mismas competencias en materia de Administración de Justicia que al Gobierno le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial...».

Por su parte, el Portavoz de Minoría Catalana expuso sobre estos mismos temas:

«Queda, señor Ministro, un último punto. Usted decía en su intervención que el Tribunal Superior de Justicia ha sido objeto de una excelente regulación. No lo ha sido, y me complace ahora su gesto negativo, porque quiere decir que aquí hay una coincidencia. Entonces, si no ha sido objeto de una buena regulación, como usted comprenderá, éste es un aspecto fundamental de la Ley, porque una de las implicaciones o consecuencias clarísimas de la organización de España en un Estado de las Autonomías, también tiene su reflejo en el propio Poder Judicial, y esto hoy no se está articulando correctamente, porque si el Tribunal Superior de Justicia debe agotar como se dice constitucionalmente, las instancias de todos los procesos judiciales que se tramiten en su territorio, esto hoy no lo respeta el proyecto que estamos contemplando. No las respeta, señor Ministro, porque si aceptamos la doctrina clásica de que la instancia se agota hasta allí donde empieza el recurso de casación, como una figura jurídica que tiende —diríamos— más a la unificación de la jurisprudencia que propiamente a una instancia procesal en sí misma, evidentemente se han generalizado procedimientos y recursos que no viene a respetar la figura del Tribunal Superior de Justicia. Y no la vienen a respetar incluso en aquello que se le reconoce como derecho propio, porque no es un derecho propio de una Comunidad Autónoma simplemente el derecho consuetudinario, civil o foral, sino que lo es el derecho que legisle y regule su propio Parlamento, porque si no no estaríamos ante lo que es el derecho propio. El derecho propio no se parcela en lo civil, el derecho propio es aquél que legisla el Parlamento de cada Comunidad Autónoma, y este es un tema que tampoco es respetado por el propio proyecto de ley».

En el Proyecto inicial los Tribunales Superiores estaban compuestos por una o varias Audiencias Territoriales preexistentes y una Sala de Recursos, lo que fue modificado en Comisión del Congreso mediante la ad-

misión de una enmienda socialista, introduciéndose las tres Salas que en definitiva figuran en la Ley aprobada: La de lo Civil y Penal, la de lo Contencioso y la de lo Social.

Desapareció pues por subsunción la Audiencia Territorial.

Residenciar en una misma Sala el orden Civil y el Penal desvirtúa de alguna manera el principio de especialización, sobre todo lamentable para las Comunidades que tienen derecho civil foral o especial. Su función será fundamentalmente de orden penal, dado el gran número de estos asuntos que habrán de enjuiciar por la atribución jerárquica que se les confiere.

En las Autonomías que gozan de derecho civil foral o especial, los Tribunales Superiores, de acuerdo con sus Estatutos y el Amejoramiento navarro, tienen facultades casacionales y de revisión en esas materias peculiares, de modo que tales asuntos no llegarían al Tribunal Supremo.

La virtualidad práctica de esta previsión, contenida en el art. 73 de la L.O. está por verse, dado que el propio art. 5.4 determina que «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, cualquiera que sean la materia, el derecho aplicable y el orden jurisdiccional».

Este artículo fue objeto de enmiendas de supresión parcial o total que no prosperaron.

Verdaderamente, sólo la desconfianza ante lo que suene a Autonomía (y eso que los Tribunales Superiores son órganos judiciales en la Comunidad Autónoma y no de la Comunidad Autónoma), puede explicar la atribución al Tribunal Supremo en detrimento del Tribunal Superior cuando se alegue infracción de algún precepto constitucional.

Porque los preceptos constitucionales de aplicación directa, y por ello directamente invocables por el principio de legalidad, habrán de ser aplicados por cualquier juez y cualquier Tribunal. Carece de sentido atribuir estas cuestiones al Tribunal Supremo que no tiene, en razón a la materia constitucional, ninguna preeminencia respecto a los restantes órganos judiciales y dado que, como es sabido, el único árbitro definitivo y especializado en la materia es el Tribunal Constitucional.

El orden Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia también fue objeto de múltiples enmiendas de corte autonomista por entender que se vaciaba bastante de contenido a los Tribunales Superiores en beneficio del Tribunal Supremo.

No se trata en absoluto de negar la posición preeminente del Tribunal Supremo respecto de los Tribunales Superiores, pero lo cierto es que el párrafo segundo del art. 152.1 «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», puede interpretarse con mayor o menor perspectiva autonómica.

La Ley Orgánica del Poder Judicial, excelente por lo demás, no ayuda precisamente a una profundización autonómica.

La instauración de los Tribunales Superiores de Justicia se ha efectuado con una interpretación «de mínimos» de los preceptos constitucionales y estatutarios.

La pervivencia de la Audiencia Nacional tampoco ayuda a la profundización de las Autonomías.

Las facultades autonómico-estatutarias en materia de Administración de Justicia han sido muy restrictivamente interpretadas.

Se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad frente a la L.O.; sinceramente no creo que prospere, porque aunque posiblemente los fundamentos del recurrente se aproximen más a lo que el constituyente y los redactores de algunos Estatutos querían, la solución legal no es inconstitucional. Es simplemente cicatera con la profundización autonómica.

5. La Ley de Demarcación y Planta

La definición de los Tribunales Superiores operada por la L.O. del Poder Judicial se concreta en la Demarcación y Planta Judicial, reproduciéndose algunos de los debates parlamentarios que entonces tuvieron lugar; sólo algunos, porque el carácter no orgánico de esta ley impedía la posibilidad de modificar el marco orgánicamente establecido.

La dotación de plantilla de los Tribunales Superiores adolece de la indeterminación analítica previa de la carga de trabajo, puesta de relieve en el preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto.

A modo de ejemplo y con referencia a las Salas de lo Contencioso del Tribunal Superior, dice el referido Informe que «la determinación de la plantilla exacta con que deben contar estos órganos colegiados ha originado diversos debates en el seno del Consejo, motivados, en primer término, por la indeterminación acerca de cuál va a ser, en definitiva, el ámbito de

competencias que las futuras normas procesales van a asignarles, o lo que es lo mismo, la fijación de las materias que van a corresponder en primera instancia a los órganos unipersonales de este orden jurisdiccional».

En la cuestión de plantillas y habida cuenta la indeterminación de las atribuciones competenciales de los órganos judiciales, la Ley de Demarcación no pasa de ser un programa de intenciones y como tal, carecería de operatividad si no fuera, como puse de relieve en el debate ante el Pleno, por las amplísimas facultades que la Ley otorga al Gobierno en la materia.

Transcribo, como confirmación de mi aserto, algunos de los apartados del art. 20:

«1. El gobierno podrá modificar el número y composición de los órganos judiciales establecidos por esta Ley, mediante la creación de Secciones y Juzgados, sin alterar la demarcación judicial, oído el Consejo General del Poder Judicial y, en su caso, la Comunidad Autónoma afectada.

3. El Gobierno, conforme a los mismo requisitos, podrá acordar el aumento de plazas de Magistrados cuando no se estime necesario crear una sección completa.

4. El Real Decreto de creación de Secciones, Juzgados o plazas de Magistrado dispondrá la modificación que proceda de los Anexos de esta Ley relativos a la planta judicial».

En otro orden, referido también a la Planta de la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia y concretamente respecto a los juristas de reconocido prestigio que se integran en ella, el problema es el mismo que el del cuarto turno.

La antigua L.O. de 1870 introdujo tal posibilidad que hubo de ser suprimida en 1915 por su falta de éxito.

La nueva L.O. ha reintroducido el denominado cuarto turno, pero al no reconocerse a los juristas de reconocido prestigio la antigüedad en el ejercicio profesional, ni para futuros ascensos, ni tan siquiera a efectos de sueldo, el éxito que se preveía a este mecanismo ha quedado bastante amortiguado.

Los problemas de las Comunidades Autónomas para completar las ternas de juristas que luego se integrarán en las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores son una mera consecuencia del hecho que denuncio.

Con referencia a la vertiente autonómica, que es la que más nos interesa a los efectos del presente trabajo, en el debate de totalidad, tanto del Congreso como del Senado, volvió a cuestionarse la incardinación de la Administración de Justicia en nuestras Autonomías.

Volvieron a discutirse los temas que ya se debatieron en la L.O. del Poder Judicial; se volvió a manifestar la devaluación del texto de algunos Estatutos de Autonomía mediante una interpretación muy estricta de los preceptos constitucionales.

Concretamente las competencias autonómicas en la demarcación judicial, contempladas en los Estatutos, y disminuídas en la L.O. del Poder Judicial, quedaron en esta ley convertidas en papel mojado, porque la intervención de las Comunidades 'en la demarcación es ya puramente testimonial.

Se volvió a suscitar la cuestión de que los Estatutos, Leyes Orgánicas que junto con la Constitución forman el llamado «entramado constitucional», quedaban si no modificados, sí al menos muy disminuídos merced a una interpretación de mínimos.

La Ley de Demarcación contiene también diversas normas de orden procesal que configuran los ámbitos competenciales de los Tribunales Superiores. También completan la configuración competencial las posteriores L.O. de los Juzgados de lo Penal y la Ley de Bases del Procedimiento Laboral, pendiente de publicación y a las que luego me referiré.

En el orden civil la Ley de Demarcación reabrió el debate sostenido antes en la L.O. del Poder Judicial respecto a los denominados recursos mixtos.

El Consejo General del Poder Judicial efectuó observaciones a la dualidad de recursos en materia civil por invocación de preceptos civiles comunes y forales conjuntamente o, forales y constitucionales.

Intenté modificar la redacción del art. 5.4 de la L.O. del Poder Judicial para que la invocación de una infracción constitucional no fuera motivo, por sí sola, de sustracción a la competencia de los Tribunales Superiores. (Esta enmienda hubé de presentarla aprovechando la tramitación conjunta de la también orgánica de los Juzgados de lo Penal y obtuvo el éxito que se me supone).

También suscitó el Consejo General la duda acerca de si era o no competente el Tribunal Supremo, en pugna con el Tribunal Superior, cuando se tratara de apreciar o interpretar normas forales preconstitucionales

en su adecuación o no adecuación a la Constitución. Las enmiendas tendientes a atribuir en este supuesto la competencia a los Tribunales Superiores, fueron derrotadas.

Otra cuestión interesante al respecto fue el intento de algunos Grupos Parlamentarios, en el orden Contencioso-Administrativo, de equiparar a efectos de recurso, las resoluciones administrativas dictadas en aplicación de normas emanadas de las Asambleas legislativas, con las dictadas en base a legislación estatal en materias de competencia exclusiva o compartida de las Comunidades Autónomas pero en la que éstas no hubieren legislado o no hubieren querido legislar.

El intento resultó fallido.

Finalmente, la L.O. de los Juzgados de lo Penal, puede tener incalculables consecuencias en la carga de trabajo de los Tribunales Superiores de Justicia, porque cuando se diseñó la Sala de lo Civil y Penal de estos Tribunales, creo que no se tuvo en cuenta la gran reforma operada en el orden procesal penal por aquella ley.

También la Ley de Bases del Procedimiento Laboral, aprobada la semana pasada por el Senado, afectará a la articulación de la competencia jerárquica de los Tribunales Superiores con el Tribunal Supremo.

El denominado recurso de casación para la unificación de doctrina se interpone contra las sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, alegándose la contradicción con otras de los Tribunales Superiores o del Tribunal Supremo.

Ya no es que se trate de un recurso «en interés de la Ley», sino que su resolución, además de producir efectos sobre las situaciones jurídicas creadas en virtud de la sentencia recurrida, tal y como entró en el Senado, podía interponerse no sólo por las partes y el Ministerio Fiscal sino, también, por cualquier sindicato o asociación empresarial.

Ello equivale a introducir injustificadamente una instancia más, que a buen seguro, será utilizada con profusión.

La única enmienda que se me admitió en dicha Ley y que no arregla tampoco mucho las cosas —en este punto presenté sin éxito otra para reconvertir el recurso de unificación de doctrina, en interés de la Ley, para que su resultado no afectara a la situación jurídica material— fue la tendente a impedir la incorporación al proceso, en trámites casacionales, de terceros que nada tenían que ver en la relación jurídico procesal.

Desde una perspectiva puramente procesal, la regulación de los Tribunales Superiores se han hecho con desconfianza hacia todo lo que pueda sonar a autonómico, aunque ni siquiera lo sea.

6. Algunas conclusiones

El hecho autonómico no ha sido tenido muy en cuenta al regularse la L.O. del Poder Judicial y demás leyes ordinarias referidas a la Justicia.

Pero tal situación no debe extrañar dado que nos encontramos en un período de «parón» autonómico.

Tampoco debe preocuparnos en exceso, porque la virtualidad del proceso autonómico, sus inmensas posibilidades de futuro, están muy por encima de las actitudes y criterios que mantengan personas concretas en momentos concretos.

El Estado autonómico permite acercar, no sólo desde una perspectiva desconcentradora, muchas de las facetas de la Administración de Justicia a las Autonomías y existen mecanismos constitucionales que lo posibilitarían.

La participación futura de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia (sin perjuicio de la unidad e independencia del «Poder» Judicial), así como la implantación del Jurado, ayudarán a buen seguro a desmitificar la Justicia y a acercarla al ciudadano.

Las potencialidades de la Constitución, también en esta materia concreta, son enormes, pese a que se hayan interpretado muy restrictivamente la letra y el espíritu de los Estatutos de Autonomía.

No obstante, la implantación de los Tribunales Superiores de Justicia, constitucional y estatutariamente previstos, constituye un paso muy importante que ayude a avanzar en el futuro en la misma dirección.

A modo de ejemplo puedo afirmar que la intervención de la Comunidad Foral en materia de Justicia ha sido prácticamente inexistente y tal como están planteadas las cosas, así seguirán en un futuro inmediato.

Por no intervenir, ni siquiera se está interviniendo en la elección de las futuras sedes físicas del Tribunal Superior y demás organismos judiciales, lo cual no creo que refuerce por otra parte, ni la unidad jurisdiccional ni la independencia judicial.

Y si no se ha intervenido en la demarcación judicial, ni en la planta, ni en la elección de la ubicación física de los futuros Juzgados, ni en la aportación de medios humanos y materiales que rodean la Administración de Justicia y la facilitan, difícilmente puede percibir el ciudadano su participación.

La formación de las ternas encomendadas a las Cortes de Navarra sí es un elemento positivo que queda algo empañado por las dificultades de su confección, pues además de exigírseles, según letra de la ley, reconocido prestigio, también se les impone frugalidad espartana.

No obstante, concluyo, la implantación del Tribunal Superior de Justicia de Navarra es muy positiva, pues es un primer paso para adecuar la Administración de Justicia al irreversible hecho autonómico.

Sin renunciar a seguir avanzando.