

JUSTICIA Y AUTONOMÍA

José Ángel Marín Gámez *

Sumario

1. Puntos de partida
2. Referencias de conexión jurídico-política en Andalucía
3. La justicia en las comunidades autónomas: especial mención a Andalucía y Cataluña
4. Algunas cuestiones organizativas relevantes
5. La justicia en el estatuto de autonomía para Andalucía
6. La propuesta gubernamental descentralizadora de la justicia: referencias a Andalucía y Cataluña
7. Conclusiones

* Profesor titular de derecho constitucional. Universidad de Jaén.

1. Puntos de partida

En una entrevista fechada a comienzos de 2001, el que en su día fuera presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona, Cesáreo Rodríguez-Aguilera, respondía a una acerada pregunta sobre las deficiencias que aquejaban al aparato judicial en España, y lo hacía del siguiente modo: “[...] el problema es que tenemos una estructura judicial impropia de la vida contemporánea”.¹ Me permito acudir a esta cita como pretexto de lo que a continuación se puede leer. Como pretexto porque hoy, a comienzos de 2006, quedan pocos juristas que no hayan percibido en carne propia o en llagas ajenas, directa o indirectamente, la escasa adaptación de la Administración de justicia a la realidad del Estado autonómico.² El cerrado continuismo que padecemos en la concepción y gestión de la justicia en España se ha manifestado también en los tiempos democráticos que corren. Así, podemos ver que se mantiene con retoques sólo cosméticos desde la Ley orgánica del poder judicial de 1985 y del mismo modo se reproduce idéntico patrón en su reforma de 1994. Igualmente aparece en la secuela alumbrada por el legislador orgánico en 2003, reforma³ de finales de 2003 que, al parecer, sólo quiso centrarse en ofrecer algunas soluciones al hasta entonces vigente modelo institucional de gestión de la justicia en España. Sin embargo, si miramos al llamado Libro Blanco de la Justicia podemos leer que la apuesta allí formulada era muy distinta. En el Libro Blanco⁴ aprobado por el Consejo General del Poder Judicial se destacaba la ineludible necesidad de cambiar algunas cosas esenciales estrechamente relacionadas con la Administración de justicia. Por ejemplo, la necesaria actualización de la hasta el momento vigente secretaría judicial decimonónica y su adaptación a la todavía no implantada oficina judicial del siglo XXI.⁵ De entrada parece haber acuerdo en la necesidad de una nueva

¹ Cesáreo Rodríguez-Aguilera Conde, en la entrevista titulada “Diálogo con Cesáreo Rodríguez-Aguilera”, publicada en la revista barcelonesa *Acidalia*, núm. 0, abril de 2001, p. 9. Con esta apreciación coincide también Miguel Ángel Aparicio Pérez, “L’adequació de l’estructura de l’Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. reforma dels estatuts)”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, diciembre 2005, p. 57 a 60, en particular cuando el autor se refiere a la ausencia de un modelo de Estado adecuado a la Constitución.

² Dan buena cuenta de ello los que se han percatado de dicha realidad: Juan Fernando López Aguilar, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución española de 1978*, Civitas-Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1994; y Rafael Jiménez Asensio, “Reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas”, en el anuario *Parlamento y Constitución*, núm. 7, 2003, p. 10 a 49.

³ Desde la óptica autonómica, la reforma de la Ley orgánica del poder judicial que se opera en diciembre de 2003 resulta de romo alcance. Es cierto que a la misma no se le puede negar cierta amplitud en su deseo de implantar un nuevo modelo de oficina judicial y la regulación —a estas alturas curiosa— de un nuevo estatuto jurídico tanto de los secretarios judiciales como del resto del personal al servicio de la Administración de justicia, para seguir sin dar solución satisfactoria a una legión de problemas pendientes que cuestionan al poder judicial y a la Administración de justicia en la lógica evolución del Estado de las autonomías español.

⁴ El Libro Blanco de la Justicia, aprobado el 8 de septiembre de 1997, ya sostuvo que era posible y oportuno el reflejo de la organización territorial del Estado en lo que atañe al gobierno de la justicia.

⁵ La secretaría judicial en España está en trance de experimentar algunos cambios a tenor de los retoques que en diciembre de 2005 incorpora la última reforma del Reglamento del cuerpo

oficina judicial en la que rijan criterios de funcionalidad y flexibilidad dependiendo de las peculiaridades de cada órgano jurisdiccional. Se apunta así una reforma de la oficina judicial en la que las reproducciones mecánicas no tienen cabida y, por supuesto, en la que no cabe trasplantar idéntica estructura en todos y cada uno de los juzgados y tribunales del territorio nacional.

El continuismo mimético del actual sistema de conceptualización y gestión de la Administración de justicia apoya su fuste en la égida difícilmente compartida entre el Ministerio del ramo y el Consejo General del Poder Judicial. Y también en las consabidas trifurcaciones que tienen lugar entre instituciones que soportan en la actualidad distinta coloración ideológica. De manera que –jueces al margen– el departamento ministerial se erige como clave de bóveda en la arquitectura institucional de la Administración de justicia. Mientras tanto, las entidades territoriales, las autonomías, desempeñan un papel marginal y ciertamente residual en dicho entramado, cuando hoy sabemos que el funcionamiento razonable del servicio de la justicia depende en buena medida de las competencias asumidas por las propias comunidades autónomas, pese a la intermediación y tutela del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia. No deja de sorprender que así se sigan planteando las cosas cuando Administración de justicia y estructura territorial del Estado debieran concordar en el sistema institucional y en el proceso político.

Lo recuerdo siempre que tengo ocasión: cada época histórica obedece a sus singulares coordenadas temporales y espaciales, es decir, cada época histórica responde a sus propias señas de identidad. En la actualidad, en la concreta coyuntura que a nosotros nos toca vivir, uno de los problemas con el que corresponde lidiar es el problema de la forma de Estado. Aunque éste no es un problema jurídico y político nuevo, más bien se trata de una cuestión resonante, sobre todo si se pone en conexión con las reformas estatutarias a que estamos abocados. Más aún cuando las reformas que referimos se conjugan con el replanteamiento del modelo de justicia en una España pluriterritorial en la que la justicia, precisamente, no se caracteriza por su eficacia y modernidad. De ahí la cita de Cesáreo Rodríguez-Aguilera con la que abríamos el presente texto.

La ventajosa Constitución de consenso que nos dimos en 1978 adolece de algunas limitaciones; seguramente ese era uno de los tributos que había que pagar debido a la poderosa impronta consensual de nuestra Constitución. La cuestión de la forma de Estado y la distribución del poder político, siendo una cuestión central, fue presa –y no por casualidad– de la ambigüedad que comporta una Constitución pactada. A estas alturas de maduración política ya podemos reconocer sin ambages de ninguna clase que el pacto alcanzado por los constituyentes fue un compromiso de modalidad apócrifa, puesto que la configuración definitiva de la forma de Estado y la distribución territorial del poder político quedaba diferida y sólo fabulada en la Carta Magna. Hago la indicación en el sentido de que los constituyentes emplearon con técnica magistral una ficción artificiosa para encubrir o disimular una verdad

de secretarios judiciales (todavía pendiente de publicación en el BOE a la fecha de redacción de estas líneas).

insoslayable: la realidad territorial española. Como es de sobra conocido, nuestros constituyentes recurrieron, probablemente porque no tuvieron más remedio y muy a su pesar, digo, recurrieron al expediente del reenvío para atajar así la conformación definitiva del ser territorial de España, lo que en todo caso tendría lugar en un momento histórico posterior. Ello permite afirmar a no pocos juristas⁶ que la forma de Estado permaneció desconstitucionalizada también en el texto de 1978. Es evidente que esa desconstitucionalización o indeterminación constitucional del modelo territorial del Estado incide sobremanera en la indefinición del sistema de gestión de la Administración de justicia.

No es el momento ahora de cebarse en críticas, pero no del todo bien arrancaban las cosas cuando ya en el artículo 2 de la Constitución se empieza por distinguir entre nacionalidades y regiones, para luego –en los artículos 143 y 151– establecer dos procedimientos bien diferenciados de acceso a la autonomía. Semejante planteamiento constitucional evidenciaba una clara preferencia sobre quién podría acceder por una y otra vía a su autogobierno. Aquella dualidad constitucional alisaba el camino de algunos a la hora de lograr el máximo techo competencial, mientras que dificultaba el trecho que otros habían de transitar empeñados en el mismo fin.

2. Referencias de conexión jurídico-política en Andalucía

De un modo sobrevenido, aquella lógica dual recién referida se desplomó desde su apoyatura y Andalucía, desde luego esforzadamente y creyéndose las posibilidades que brindaba la propia Constitución, se convirtió en dinamitero de la repetida lógica dual de lo autonómico.⁷ Concluía así un proceso

⁶ Por todos, Agustín Ruiz Robledo, “Estudio preliminar”, en la obra *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2003; y Pedro Cruz Villalón, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981, p. 53 a 56. Podemos añadir que la inercia constitucional activada por las fuerzas políticas en las Cortes constituyentes de 1977-78 propició una amplia discusión sobre la forma de Estado y la organización territorial del poder político, cuyo resultado arrojó la modalidad de Estado compuesto conocida como Estado autonómico tal como lo hemos venido concibiendo hasta antes de la Declaración de Barcelona, a la sazón suscrita por tres fuerzas nacionalistas: Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Bloque Nacionalista Gallego. Se alumbraba así un modelo inédito en el derecho comparado que, si bien traía causa del denominado Estado integral de la II República, presentaba como principal característica la facultad dispositiva o voluntariedad de los territorios llamados a su propio autogobierno.

⁷ La Comunidad Autónoma de Andalucía quedó constituida como expresión de su propia identidad histórica optando por una opción clara que le brindaba sin ambages la Constitución española de 1978 en su artículo 2. Como venimos señalando, uno de los temas estrella de la reciente ingeniería constitucional sigue siendo la forma de Estado y organización territorial del poder político. Aun así, por más que las voluntades políticas actuantes en 1978 proponían como resultado final el Estado autonómico, la Constitución no terminaba de establecer un mapa autonómico ni cifraba comunidades autónomas, y menos todavía sus competencias. Hasta tal punto es laxa la prédica constitucional en el extremo en torno al principio dispositivo por el cual la autonomía es considerada como un derecho, que si bien se marca un procedimiento fijado en el propio texto básico, éste no determina un solo o único procedimiento para la constitución de comunidades autónomas, sino que establece expresamente varios cauces a través de los artículos 143, 144, 151 y disposición transitoria segunda.

complicado y se instauraba –eso sí, *de facto*–, una lógica uniforme de igualdad entre las comunidades autónomas, tan sólo diferentes por su trazado de acceso a la autonomía, no por su naturaleza. Esta aportación de Andalucía a la definición territorial del Estado nos permite todavía hoy hablar en términos constitucionales del principio de homogeneidad de las comunidades autónomas.

Desde el embrionario Estado de las autonomías de los primeros años ochenta hasta el presente, Andalucía ha experimentado considerables transformaciones políticas, sociales, culturales, económicas y de todo orden. De alguna manera estas líneas quisieran rendir tributo al Estatuto de autonomía andaluz. El Estatuto de autonomía para Andalucía, como norma institucional básica, ha sido el instrumento jurídico-político capaz de orientar la consecución del autogobierno, y a la vez ha devenido en instrumento imprescindible para el avance de la región y la disminución de las desigualdades sociales y regionales. Esta inquietud mayoritaria logra cristalizar finalmente en un documento normativo de primera magnitud revistiendo la forma de Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que promulga el Estatuto andaluz. Gracias al Estatuto la Comunidad andaluza alcanza una autonomía antes insospechada, garantizada por la Constitución y sometida solamente a la Constitución. Ello representa que tanto las leyes generales del Estado como las leyes autonómicas se pliegan al Estatuto, hasta el punto de que aquéllas vean afectada su vigencia y validez.

No será necesario reverdecer debates documentados en torno a los antecedentes históricos, la identidad y los orígenes dubitados de Andalucía como, por ejemplo, el jugoso debate habido al respecto entre Américo Castro y Sánchez de Albornoz. Únicamente para avanzar algo en la lógica argumental que acompaña a este trabajo, me referiré brevemente al ejercicio que Andalucía hizo hace más de veinte años de su derecho al autogobierno. En cualquier caso, preguntémosnos cómo se podría entender nuestro Estatuto de autonomía, y la mutua relación de las instituciones que contiene, si no se parte de sus antecedentes y prolegómenos.

De todos es sabido que el artículo 2 de la Constitución española reconoce a toda nacionalidad y región española el derecho a la autonomía. Derecho a la autonomía que ha sido ejercitado en la actualidad por la totalidad de las denominadas nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia), así como por el resto de nacionalidades y regiones (Andalucía, Asturias, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja). No debemos olvidar que para el caso de Ceuta y Melilla se han promulgado sendas leyes orgánicas, textos normativos en virtud de los cuales se otorgan estatutos de autonomía a dichas plazas de soberanía española en suelo africano.

Por su parte, las consideradas nacionalidades históricas –Cataluña, País Vasco y Galicia– contaban *ab initio* con una sensible ventaja por razón de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Constitución. Me refiero al

reconocimiento formal allí dispuesto que daba pie a un substrato legal bastante como para plantear su derecho al acceso a la autonomía sin más. Recordemos que las llamadas regiones históricas consiguieron ya en la Segunda República sus propias normas institucionales básicas. Andalucía, sin embargo, no se encontraba entre este grupo de privilegiadas regiones históricas. De manera que Andalucía debía entrar en el nuevo orden de autogobierno con arreglo a las pautas normativas orientadas a ello. Tampoco es el momento ahora de debatir en torno al carácter histórico o no de la Comunidad andaluza, más aún cuando sobre esta controversia la confrontación de opiniones se ha atenuado notablemente. Lo cierto es que conscientes de un amplio acervo cultural y constatando las particularidades comunes, los andaluces enarbolaron su derecho a la autonomía partiendo de la realidad histórica de las dos Andalucías, la Alta y la Baja, la castellana y el antiguo reino de Granada, las concreciones del artículo 1 de Constitución republicana de 1873, los Anteproyectos de bases para las mancomunidades regionales de Andalucía Oriental y Occidental, la propensión de la II República recogiendo razones históricas ya atisbadas en la primera mitad del siglo XIX, apuntadas en la Revolución de 1868 y la Constitución de 1869 bajo la denominación de cuestión regional, ulteriormente bautizada como cuestión nacional. Al margen de estas consideraciones no exentas de interés y que serían más propias de un estudio sistemático, debemos convenir que la culminación y resumen del régimen preautonómico en Andalucía lo constituyen, por un lado, la Junta preautonómica aprobada por Real decreto-ley 11/1978, de 27 de abril por el que se instituía la Junta de Andalucía como el órgano de gobierno de Andalucía, y, por otro lado como trasunto de la misma, el Pacto de Antequera suscrito el 4 de diciembre de 1978, coincidiendo con la ratificación de la Constitución española y en el primer aniversario de las manifestaciones autonómicas, cuando la propia Junta y el grueso de las fuerzas políticas con presencia en Andalucía, acordaron un compromiso cierto para lograr dentro del plazo más breve posible, la autonomía más eficaz en el marco de la Constitución. Este compromiso dio lugar a que los firmantes del Pacto, que iban desde Alianza Popular hasta el Partido del Trabajo de Andalucía, propiciaran la redacción consensuada de un proyecto de Estatuto y facilitaran las condiciones para que el mismo se pudiera aprobar prontamente.

Tan evidente como lo anterior es que el contundente y no menos lacónico artículo 2 de la Constitución española hay que ponerlo en relación directa con el título VIII, capítulo III, y con el título VII, puesto que la sola prédica del derecho al autogobierno no dice gran cosa sin atender a la atribución constitucional de distintas competencias en relación con un conjunto heterogéneo de materias que son precisas para dar contenido al grandilocuente aserto que hemos cifrado en la proposición autogobierno andaluz. Tal atribución de competencias encuentra acogida en el marco de lo que hemos convenido en llamar Estado de las autonomías. Denominación que no podría ser otra una vez verificado el derecho a la autonomía por la totalidad de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. A nadie escapa que el título VIII de la Constitución es el más polémico del texto constitucional por la esquizofrenia que el mismo encierra, es decir, trata de compatibilizar la idea de unidad de la nación española, patria común e

indivisible de todos los españoles, con la realidad histórica inmanente de la pluralidad territorial española. La polémica estaba servida desde la génesis constitucional de 1978, y no podía ser de otra forma teniendo en cuenta que bajo la rúbrica de la organización territorial del Estado, y rompiendo con una precedente organización estatal centralista y pretendidamente unitaria,⁸ permanecían difusos los términos nacionalidad y nación. Tal indefinición consentida por la norma básica generó entonces y da pábulo hoy a cierta confusión en torno a conceptos que el constitucionalismo contemporáneo discreta y disimuladamente desatiende. Baste pensar que el concepto nación se ha vinculado tradicionalmente al de soberanía. De hecho, la afirmación de que la soberanía reside en la nación fue marchamo del primer liberalismo, al que no se sustrae, como sabemos, la Constitución de Cádiz de 1812. Ello supuso, no obstante, una suerte de ruptura con la idea de soberanía inicialmente apuntada por Bodino en el siglo XVI. La evolución del Estado liberal y la extensión del sufragio universal condujeron a una reconsideración del término, de manera que las nuevas constituciones proclamaron solemnemente la soberanía popular. Seguramente esto nos permite obtener un destilado suficientemente equívoco y anfibológico en el artículo 2.2 de la Constitución española de 1978, cuando reza que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

Al margen de polémicas reverdecidas con ocasión de las reformas estatutarias que todos tenemos en mente por estas fechas, lo cierto es que ahora contamos con alguna perspectiva como para afirmar que durante este tiempo Andalucía ha venido desarrollando un listado de competencias concretado en el título I de nuestro Estatuto de autonomía. Desde este ángulo de análisis convengamos que la idea central sigue siendo la huida del alambicado delegativo administrativo del régimen anterior para edificar con la solidez de que somos capaces una estructura política eficaz y progresiva, capaz de atender las necesidades de determinación y desarrollo de nuestra Comunidad. La autonomía andaluza se ha erigido como estructura y parámetro organizativo político y jurídico desde donde se pueden y se deben conseguir los objetivos básicos enumerados con algún detalle en el artículo 12 del Estatuto de autonomía. Por ello consideramos que el artículo 12 de nuestro Estatuto debería ser también en la proyectada reforma un *prius* ontológico para nuestra Comunidad. Tomando ineluctablemente el artículo 12 del Estatuto de Autonomía como punto de inflexión es probable que vuelvan a adquirir sentido las competencias de nuestra Comunidad y su lógico desarrollo. Por lo tanto, y desde el comienzo, propongo una relectura pausada del mismo artículo como punto de encuentro para reinterpretar la situación actual del Estatuto de autonomía, puesto que dicho precepto creo que continúa siendo actual. Además, considero que el citado precepto puede seguir siendo una de las brújulas que orienten a la futura Andalucía tras la anunciada reforma del Estatuto.

Las transformaciones generales operadas por mor de la asunción competencial no se han estancado, sino que siguen experimentando

⁸ Urdida en vano por el paréntesis franquista que ni tan siquiera logra reducir la voluntad de eliminar las causas de la desigualdad social regional.

mutaciones dado que estamos ante una materia en continua evolución. Evolución que no sólo es natural sino que también es necesaria para ir alcanzando los objetivos programáticos sentados en el artículo 12 del Estatuto. Convergamos que la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha tocado techo. Antes al contrario, el desarrollo competencial andaluz está aún falto de plenitud. Albergar un cierto grado de insatisfacción en este campo es sin duda recomendable. Cuando menos, evidencia pulso en la inquietud autonomista que mueve a los ciudadanos, impulsa a los agentes sociales y hasta puede ser causa de inspiración en los expertos. Lejos de estar acabada la obra, se construye en el día a día del gobierno y de la Administración andaluza. El edificio de la autonomía no deja de estar recorrido por tensiones más o menos telúricas, siendo palpables los logros y las dificultades vencidas tanto como lo que todavía queda por hacer. El estado de pendencia de determinadas materias da lugar a que en la presente ocasión se hayan concitado opiniones jurídicas de distinta procedencia para trenzar, una vez más, la reforma del Estatuto que sigue necesitando Andalucía.

Hace poco, en el Senado, concretamente el 7 de noviembre de 2005, y con ocasión del debate sobre el Estado de las autonomías, el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, terminaba de señalar que Andalucía debe avanzar sin complejos ni dramatismos en el proceso de reforma de los estatutos. En la ocasión reseñada la presidencia de la Junta de Andalucía muestra su apuesta decidida por potenciarse como territorio autónomo, y al mismo tiempo considera que con ello se fortalece la unidad del conjunto de Estado. Así debería ser porque, en palabras del representante político andaluz, el sistema autonómico ha contribuido a eliminar la fractura entre el norte y el sur.

En cualquier caso, antes de dar paso a los argumentos centrales de este trabajo recapitemos que, tal y como la contempla la Constitución de 1978, la autonomía es mucho más que un principio estructurador del Estado; es ante todo un principio dinámico.⁹ Es un principio procesual abocado a hacer de la autonomía un proceso en constante transformación dependiente de la explícita expresión de voluntad política y estatutaria.

3. La justicia en las comunidades autónomas: especial mención a Andalucía y Cataluña

La atención que merece la suerte evolutiva del modelo autonómico español, sin duda propiciada por las distintas propuestas de reformas estatutarias,¹⁰ nos anima a reconsiderar la afirmación categórica que configura a la justicia como poder único del Estado. Como acierta a señalar el magistrado Emilio Frías

⁹ Cfr. Francisco Rubio Llorente, "Sobre la conveniencia de terminar la Constitución", en la revista *Claves de razón práctica*, núm. 25, 1992, p. 9 a 15.

¹⁰ Miguel Ángel Aparicio Pérez, "L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. reforma dels estatuts)", cit., p. 57 a 86.

Ponce,¹¹ la configuración de la judicatura como poder único es consecuencia de la centralización que ha estado presente en la historia del constitucionalismo español. Sin embargo, la Constitución de 1931 se apartó de dicha tendencia y en su artículo 14.11 reconoció la competencia exclusiva del Estado sobre la jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconocieran a los poderes regionales en los distintos territorios de España. Dicha salvedad, admitiendo que los poderes regionales tuvieran atribuciones sobre la Administración de justicia, permitió que los estatutos de las denominadas nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) regularan con amplitud dichas atribuciones judiciales y configuraran unos poderes judiciales regionales distintos del general del Estado.

Entre los territorios analizados es singular el caso de Cataluña. Por ejemplo, el artículo 9 del Estatuto catalán de 9 de septiembre de 1932 establecía que la Generalidad organizará la Administración de justicia en todas las jurisdicciones excepto en la militar y en la de la armada, según los preceptos de la Constitución y de las leyes procesales y orgánicas del Estado. Además, el mismo precepto establecía que el Tribunal de Casación de Cataluña tendrá jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas, cuya legislación exclusiva será atribuida a la Generalidad.

Por su parte, el Estatuto vasco, aprobado el 5 de noviembre de 1936, reguló el tema con un contenido parecido al Estatuto catalán de 1932, mientras que el Estatuto gallego de la Segunda República seguía con la terminología de audiencia territorial con una sala especial para las normas contencioso-administrativas.

El reconocimiento de los tribunales superiores de justicia en la Constitución española de 1978 da lugar a que algunos estatutos autonómicos incluyan al mismo entre los órganos esenciales del respectivo territorio.¹²

A la luz de los cambios que propugna Cataluña, a los que se suman otros territorios autónomos, es probable que debamos hacer algún ejercicio de reinterpretación sobre la unidad jurisdiccional como base de la organización y funcionamiento de los tribunales.¹³ El poder judicial único no territorializado y el principio de unidad jurisdiccional como base de la organización y del

¹¹ Emilio Frías Ponce, "El Poder Judicial en Castilla-La Mancha", en el anuario *Parlamento y Constitución*, núm. 7, año 2003, p. 54 y 55.

¹² En el Estatuto vasco la Administración de justicia se regula en el capítulo III del título I, bajo la rúbrica "De los poderes del País Vasco". El Estatuto gallego lo hace en el capítulo III del título I, "Del poder gallego". En Aragón la regulación se encuentra en el capítulo IV del título I, "De la organización institucional de la Comunidad Autónoma". En Canarias, en la sección IV del título I, "De las instituciones de la Comunidad Autónoma". En Valencia, capítulo IV del título II, "De la Generalidad valenciana", aunque el Estatuto valenciano también recoge algunos preceptos referidos a la materia jurisdiccional en la sistemática dedicada a las competencias de la Comunidad Autónoma. Del mismo modo el Estatuto de Cataluña, en el título I "De las competencias", y la Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, en el capítulo III del título II, "Facultades y competencias de Navarra". En la Comunidad castellano-manchega la regulación de la Administración de justicia se realiza separadamente de las demás instituciones de autogobierno.

¹³ Art. 117 a 127 en relación con el art. 152.1.2º de la Constitución.

funcionamiento de los tribunales suponen una planta judicial y unas circunscripciones judiciales homogéneas en todo el territorio estatal, un gobierno judicial unificado, un estatuto profesional de jueces y magistrados de carrera que formen un cuerpo único, un ministerio público también único y jerarquizado, así como un Tribunal Supremo que culmine la función jurisdiccional en dicha organización, eso sí, convertido en el estuario donde desemboquen los procesos judiciales.

No obstante, la Constitución española de 1978 reserva a los estatutos autonómicos un singular ámbito en materia de justicia, aunque tan limitado que eso es precisamente lo que determina la particularidad de dicho ámbito y, al tiempo, lo evidencia como curiosidad científica. El ámbito aludido queda circunscrito a la existencia de un Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial en el territorio y, del mismo modo, limitado a participar discretamente en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Con fronteras tan marcadas, convendremos en que el alcance de la fórmula desarrollada por la Ley orgánica del poder judicial es ciertamente escaso. Pero ¿cómo casan tales constricciones con el modelo de distribución territorial (integral) del poder que oferta la Constitución española de 1978? En referencia a Andalucía la justicia presente y la que está por llegar puede verse condicionada por los anteriores asertos.

Desde el análisis académico no siempre cabe el genérico intercambio de los conceptos que a continuación empleamos: poder judicial, justicia, jurisdicción, Administración de justicia, administración de la Administración de justicia... Por el momento nos inclinamos por una acepción más prestacional y menos valorativa¹⁴ del ámbito comúnmente conocido como “materias de justicia”.¹⁵ Desde el punto de vista que aquí se maneja, estas materias de justicia (que ya escribiremos sin comillas) comprenden un ámbito específico de realización del poder político, incluyendo el aparato orgánico al servicio del poder de juzgar y las estructuras subordinadas al servicio judicial.

¹⁴ Para ahondar en la reflexión jurídico-axiológica es imprescindible la obra ya clásica de John Rawls *A theory of Justice*, Harvard University Press, 1971. Para una coherente y rigurosa defensa de los principios del relativismo axiológico conviene acudir a Hans Kelsen en su crítica ideológica (H. Kelsen, *¿Qué es justicia?*, Ariel Derecho, Barcelona, 1982), especialmente en lo que atañe a la ideología subyacente a las diversas formas de iusnaturalismo y positivismo. En dicho campo es recomendable la relectura de los presupuestos kelsenianos contenidos en su crítica a las ideologías absolutistas de la justicia y de la defensa de doctrinas cercanas al emotivismo ético. Así pudo sentenciar el insigne jurista en su lección de despedida como docente en la Universidad de Berkeley: “No se puede decir qué es la justicia, aquella justicia absoluta que la humanidad busca. Debo contentarme con una justicia relativa, y puedo decir por tanto qué es para mí la justicia. Ya que la ciencia es mi profesión, y por tanto la cosa más importante de mi vida, la justicia se encuentra en aquel ordenamiento social bajo cuya protección puede prosperar la búsqueda de la verdad. ‘Mi’ justicia es la justicia de la libertad, la justicia de la democracia: en una palabra, la justicia de la tolerancia”. Sobre la fundamentación de los juicios de valor y la forma de Estado justa y bien ordenada, *vid.* Luis García San Miguel, *Hacia la justicia*, Tecnos, Madrid, 1993. Más cercano, Cesáreo Rodríguez-Aguilera Conde en la recopilación *Justicia cada día*, Bosch Ed., Barcelona, 1966.

¹⁵ Juan Fernando López Aguilar, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución española de 1978*, ob. cit., p. 36 y ss.

Claro está que mis reflexiones de hoy ponderan el resultado de recientes sondeos y encuestas sobre las percepciones ciudadanas en torno a determinadas instituciones públicas. Percepciones ciudadanas que –por lo general– manifiestan una opinión negativa sobre la justicia, y que tienen idéntico contenido y trascendencia en su parangón autonómico. Así, por ejemplo, retengamos sólo los datos más significativos como elementos de comparación. Así, mientras la Corona y el Tribunal Constitucional gozan de extendida consideración positiva entre la opinión pública, las Cortes Generales y el Gobierno flotan a duras penas entre las procelosas aguas de las apreciaciones ciudadanas. Por su parte, la justicia y el entramado judicial se hundien hasta ocupar el último puesto del escalafón en el *ranking* de la consideración social. En esta escala no es difícil imaginar que la pésima estimación deparada a la justicia y al poder judicial tiene algo que ver también con la defectuosa percepción ciudadana que alcanza y toca a su órgano de gobierno. Es evidente que si quisiéramos enumerar una relación de temas candentes que afectan a la justicia, una cuestión estelar sería la del quién y el cómo gobernar a los jueces.

Sobre los cimientos de la separación de poderes se levanta el edificio del poder judicial como estructura de poder difusa, atomizada y compartida por cada uno de los órganos que ejercen la función jurisdiccional. Vale decir, igualmente, que a este efecto no es ajena la atomización de órganos jurisdiccionales en el territorio de la Comunidad Autónoma. Tengamos en cuenta el marco constitucional referido al poder judicial y la Administración de justicia, así como la regulación contenida en la Ley orgánica del poder judicial.

La Constitución española de 1978 atribuye con carácter exclusivo el ejercicio de la función judicial al Estado, función en todo caso sustentada sobre el principio de unidad jurisdiccional. Se configura así un poder judicial único cuya actividad se cierne sobre el ejercicio profesional de declarar el derecho aplicable al caso concreto. La potestad jurisdiccional tiene una doble vertiente, es decir, no se constriñe a la *iuris dictio*, va más allá y se extiende a las actividades tendentes a la ejecución de lo juzgado. Esta tarea crucial para el Estado se encomienda con carácter exclusivo a juzgados y tribunales predeterminados por las leyes. De manera que el poder de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado corresponde exclusivamente a los jueces y magistrados integrantes del poder judicial. Al hilo de estos argumentos que son obvios para todos, el artículo 117.5 de la Constitución marca un hito definitorio de la sustancia judicial en el ordenamiento español. Se trata del principio de unidad jurisdiccional. Confluyen en el mismo postulado los artículos también constitucionales 122.1, 123.1, 152.1 y 149.1.5^a y 6^a. En su día el Tribunal Constitucional realizó una interpretación bastante nítida de dicho postulado. Concretamente en las STC 38/1982, de 22 de junio, 56/1990, de 29 de marzo, 62/1990, de 30 de marzo, y 144/1988, de 12 de julio, el juez de la Constitución señalaba que la combinación de tales preceptos conduce a una conclusión clara: las comunidades autónomas no disponen de un poder judicial propio y los órganos jurisdiccionales radicados en territorio de la Comunidad Autónoma no se erigen como un órgano autonómico más, dado que la organización judicial es de naturaleza puramente estatal. En efecto, podemos constatar que

el segundo párrafo del artículo 152.1 se refiere al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, aunque dicho precepto se cuida de incluir sin más en la organización institucional autonómica al Tribunal Superior de Justicia. De hecho, el Estatuto de autonomía para Andalucía diferencia claramente en su texto el título II, comprensivo de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, del título III, dedicado a la “Administración de justicia”, con especial atención al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 152.1 de la Constitución instituye el Tribunal Superior sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. La alta instancia representada por el Tribunal Supremo culmina la organización judicial también en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Si el Tribunal Supremo permanece como cúspide del organigrama judicial en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, si la jurisdicción del Tribunal Supremo comprende todo el territorio nacional y los efectos de sus decisiones obedecen a la unidad de la jurisprudencia (STC 144/1988, antes citada, en relación con el art. 123 de la Constitución), no cabe más que concluir que el principio de unidad jurisdiccional rige *ex constitutione* y determina el carácter exclusivo de las competencias¹⁶ del Estado en materia de Administración de justicia (art. 149.1.5ª de la Constitución). Así, las posibilidades y modalidades de actuación de las comunidades autónomas en esta materia quedan reducidas al campo competencial fronterizo, en lo que se ha dado en llamar “administración de la Administración de justicia”,¹⁷ término éste último que como acabamos de ver sirve de rúbrica al título III del Estatuto de autonomía para Andalucía. Del mismo modo, las posibilidades y modalidades de actuación autonómica en la materia están supeditadas a lo establecido en la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial.

Al respecto disponemos del interesante y reciente dato comparativo que nos ofrece Cataluña.¹⁸ Me refiero concretamente a la incidencia en la Administración de justicia territorializada que condensó en pocas líneas la propuesta de reforma del *Estatut de Catalunya*. Al hilo y no sin cierta contundencia, el Consejo General del Poder Judicial concluye que en dicha materia la reforma estatutaria procedente de Cataluña supone una ruptura de la unidad judicial de España. El estudio,¹⁹ elaborado por el vocal José Luis Requero y aprobado por la comisión de estudios del Consejo General del Poder Judicial con fecha 17 de noviembre de 2005, alcanza a determinar diecinueve motivos de inconstitucionalidad en la reforma remitida por el *Parlament*. Pero de todas ellas conviene detener la atención en la que el Consejo General de Poder Judicial considera eje de la discordia y principal

¹⁶ Vid. Enoch Albertí, “El blindatge de les competències i la reforma estatutària”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, diciembre 2005, p. 109 a 136.

¹⁷ En extenso, Juan Fernando López Aguilar, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, ob. cit., p. 36 y 37.

¹⁸ Cfr. el trabajo de Marc Marsal, “Recensió jurisprudencial sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, diciembre 2005, p. 203 a 218.

¹⁹ Aunque en su factura no haya mediado solicitud o encargo de las Cortes Generales.

causa de inconstitucionalidad de la propuesta. Según el informe avalado por el Consejo, se trata de que el nuevo *Estatut* sienta las bases para la creación de un poder judicial estrictamente territorial y completamente distinto del estatal. Poder judicial que obviamente tendría su propio órgano de gobierno y que crearía sus propios tribunales. Poder judicial que tendría facultades para establecer la demarcación y planta judicial en el territorio. Poder judicial que, en consecuencia, seleccionaría a los jueces que habrían de desempeñar su función en la Comunidad Autónoma, y que, desde luego, contaría con un tribunal de casación autonómico con plena jurisdicción cualquiera que fuese la norma a aplicar, estatal o autonómica.

En una reciente comparecencia, de 14 de diciembre de 2005, ante la Comisión de Justicia del Congreso con ocasión de la presentación de la memoria anual, el presidente del Consejo del Poder Judicial y del Tribunal Supremo lanzó duras críticas contra el ejecutivo y el parlamento nacionales, a los que responsabilizó del deterioro de la justicia. El presidente de la magistratura afirmaba que la práctica totalidad de la carrera judicial está en contra de las reformas sobre el funcionamiento de los tribunales y, desde luego, en contra de las reformas de signo autonomista preparadas por el Ministerio de Justicia.²⁰ Incidía así el presidente del Supremo en el criterio manifestado en el informe arriba aludido sobre los proyectos legislativos del gobierno sobre la justicia en las comunidades autónomas. Informe que, aunque a la fecha no había sido ratificado por el pleno del Consejo, evidenciaba cuál es la posición constitucional que interpreta el órgano de gobierno de los jueces. Esta actitud fue reprobada por los representantes en la comisión de justicia del Congreso del PSOE, CiU, PNV e IU-ICV.²¹

²⁰ El portavoz del Consejo General del Poder Judicial no ha tardado en dar respuesta a las reformas propuestas desde el Ministerio de Justicia. Concretamente, el portavoz del Consejo del Poder Judicial ha podido afirmar que en contra de los consejos de justicia autonómicos y también en contra de los jueces de proximidad se ha pronunciado no sólo el órgano de gobierno de la magistratura, sino distintas asociaciones de jueces y otras organizaciones vinculadas con la Administración de justicia. La tacha sobre la que el portavoz de Consejo hace girar las críticas a dichas propuestas tiene que ver con lo que él mismo denominó como "segmentación por comunidades autónomas" y rebaja del grado de profesionalidad, preparación técnica e independencia de la carrera judicial. Para el portavoz del Consejo, en definitiva, estamos en presencia de una (doble) reforma muy grave que no se hace para mejorar el servicio, sino para colmar las aspiraciones nacionalistas.

²¹ Con ocasión de dicha comparecencia del presidente del Consejo General del Poder Judicial, los distintos grupos parlamentarios coincidieron en señalar la deriva que está tomando el órgano de gobierno de los jueces como instancia política, extendiéndose entre los mismos la queja generalizada de que el Consejo General de Poder Judicial atiende defectuosamente las funciones que le son propias, mientras que asume otras que no le corresponden, por ejemplo, la de realizar informes que ninguna instancia política le ha pedido sobre los proyectos de ley preparados por el poder ejecutivo sobre las reformas de signo autonomista que atañen a la justicia. Y más en concreto al opinar *motu proprio* sobre los supuestos riesgos que el proyecto de Estatut entraña para la unidad del poder judicial en España. Por su parte, la llamada minoría progresista del Consejo General del Poder Judicial difundió, un día antes de la mencionada comparecencia de su presidente, un estudio interno en el que denuncia las disfunciones de esta institución. La indicada minoría del Consejo afirma que la inspección de denuncias sobre el mal funcionamiento de la justicia actúa con gran retraso, hasta el punto de que sólo en el 5 % de las denuncias presentadas en el año 2005 se han cumplido los plazos previstos para tramitarlas y resolverlas.

Ante tal panorama. el Consejo General del Poder Judicial no deja de mostrar con cierta contundencia su rechazo al llamado Consejo de Justicia autonómico, puesto que para el órgano de gobierno de los jueces el mismo duplicaría las funciones que ya viene cumpliendo el Consejo del Poder Judicial. Ello sintoniza a la perfección con anteriores pronunciamientos del Consejo General del Poder Judicial en torno a los denominados consejos territoriales de justicia.²² Así las cosas, la pregunta está servida nuevamente. Y consiste en interrogarnos de la manera más serena sobre si la evolución natural de nuestro modelo autonómico no está propiciando un cambio de perspectiva sobre la justicia. Más aún si se tienen en cuenta las reformas sobre la materia que se avecinan en las modificaciones de los distintos estatutos de autonomía. En particular, atendiendo a la proposición de que se regule también el sistema de gobierno de un poder del Estado que incide tan notablemente en el ámbito territorial. ¿Es esto desbordar el marco autonómico o, simplemente, permitir que se desarrolle en sintonía con la idea de la distribución territorial del poder político? ¿Por qué el poder judicial ha de quedar necesariamente sustraído al principio autonómico?

4. Algunas cuestiones organizativas relevantes

En cualquier caso, intentar un análisis –aun siendo parcial– de la justicia en las autonomías, y en concreto en Andalucía, nos obliga a examinar la situación con cierto desapego teórico, aunque en el ejercicio propuesto nos veamos lastrados por haber tenido la ocasión de vestir una toga y conocer los usos forenses.

Con un epígrafe como el que encabeza la rúbrica quisiera aludir a que las cuestiones de índole organizativa –que pueden ir desde la nueva oficina judicial, los juzgados de lo mercantil andaluces, la implicación judicial en la Ley integral contra la violencia doméstica, el Reglamento sobre responsabilidad de los menores y tantas otras propuestas acerca del nuevo papel que ha de asumir el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía– son asuntos que nos invitan a un avance pausado y cercano a la Administración de justicia del día a día. En esta aproximación debemos tener muy en cuenta la cuantía y calidad de los recursos personales y materiales destinados a dicha Administración. Desde que las competencias en materia de administración de la Administración de justicia fueron transferidas a Andalucía a través de los decretos 141 y 142 de 1997, la referencia a los recursos personales y materiales es imprescindible para ponderar debidamente las necesidades de la misma. Ciertamente que las partidas presupuestarias destinadas al efecto han aumentado paulatinamente desde 1997, hasta alcanzar en el ejercicio de 2005 la cantidad de 367.353.020 euros, lo que supone un incremento del 24,56 % respecto del ejercicio anterior (294.915.020 euros). Pero aun así los profesionales que trabajan

²² José Ángel Marín Gámez, “El gobierno de los jueces en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la obra colectiva coordinada por Gregorio Cámara Villar, *El Poder Judicial y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto, Parlamento de Andalucía - Comares, Granada, 2003, p. 145 a 164. En este sentido, y siempre apoyándose en la ruptura de la unidad jurisdiccional, el Consejo General del Poder Judicial ya tuvo ocasión de expresar su opinión contraria a propiciar un régimen gubernativo judicial sólo para una parte de España.

cotidianamente en el ámbito de la Administración de justicia echan a faltar mayores medios materiales y personales.

La descentralización del Estado implementada en España desde 1978 ha dado lugar a un nuevo modelo territorial que, sin embargo, en lo concerniente al poder judicial apenas si ha tenido incidencia. Curiosamente, dicho efecto no es una consecuencia del diseño constitucional. Más aun cuando en los ámbitos legislativo y ejecutivo la descentralización territorial del Estado es un hecho palmario que produce cierto agravio cuando se trata del papel de los tribunales superiores de justicia.

Bien es verdad que nuestro modelo territorial alimenta la paradoja. Quiero decir que resulta –cuando menos– complicado conjugar dos principios aparentemente contradictorios: principio centrífugo y principio centrípeto en la misma propuesta constitucional. No hay más que contemplar, de una parte, el postulado por la unidad de la nación y, de otro lado, la reconocida diversidad autonómica. Lograr el equilibrio entre principios tan opuestos, más que tarea de jurista, semeja oficio de alquimista. La permanente tensión entre ambos principios genera una dinámica convertida ya en dialéctica política y jurídica. Esta contraposición ha sido salvada hasta el momento por la Constitución apoyándose en parámetros inverosímiles que encajan con la más pura tradición hegeliana. Es decir, la Constitución de 1978 actúa un proceso de transformación en el que la contradicción entre la unidad de la nación y la pluralidad territorial, tesis y antítesis, se resuelven en una forma superior o síntesis: la fórmula autonómica del Estado.

En lo concerniente a la justicia en los territorios autonómicos, la anterior fórmula ha quedado desactivada bajo la impronta del principio de unidad, impronta reduplicada constitucional y legalmente en los términos que más arriba hemos dejado expuestos. Precisamente ahí es donde se sitúa la labor que *ex novo* y por vía de la reforma estatutaria han de cumplir los tribunales superiores de justicia. En esta dirección, los esfuerzos realizados en materia de demarcación y planta judicial se adivinan insuficientes. El nuevo modelo del Estado autonómico que van a propiciar las sucesivas reformas estatutarias y la consolidación de un derecho propio de las distintas comunidades autónomas son el patrón a seguir en esta materia. Sin embargo, el modelo que hemos heredado plantea problemas en la actualidad. Por ejemplo, en cuanto a medios personales hemos presenciado el funcionamiento de los conocidos cuerpos nacionales de funcionarios, que, como ya indicaba el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1990, posiblemente no fuera la única constitucionalmente aceptable, pero el artículo 420.2 de la Ley 19/2003 se encargó de reiterarlo. Contamos, pues, con un artículo 471 que si bien reconoce competencias autonómicas en las materias de su régimen jurídico, genera la preponderancia del Departamento de Justicia en las cuestiones básicas. Además, la posición de los secretarios judiciales, disociados en funciones de fedatarios públicos judiciales, impulsor y ordenador del trámite procesal, diferenciado en los servicios comunes procesales y gerenciales en secretarios de gobierno y general. Asimismo, la exclusión de las autonomías en la creación de los institutos nacionales de toxicología y ciencias forenses; en el artículo 435.2, la

regulación de la oficina judicial con una estructura básica homogénea: unidades procesales de apoyo directo, servicios comunes procesales y unidades administrativas no integradas en la oficina judicial; escasa intervención en la fijación de las demarcaciones judiciales, participación que partiendo del artículo 152.1.2 de la Constitución queda reducida a mera propuesta, así como en la localización de la capitalidad de los partidos judiciales.

Por tanto, cuánto no ganaría el servicio público de la justicia si las autonomías asumieran la competencia exclusiva sobre administración de la Administración de justicia. Cuánto no se ganaría con la limitación del carácter nacional de los cuerpos funcionariales directamente vinculados a la función jurisdiccional. En este sentido no podemos obviar la necesidad de una normación básica mínima sobre el régimen estatutario de dicho personal. Tal reglamentación común tendría como objetivos la coordinación entre territorios autónomos para evitar la cantonalización de los cuerpos funcionariales que sirven a la justicia, eso sí, contando con una normativa básica de movilidad interterritorial, reglas comunes mínimas de selección, formación, ascenso, disciplina y cierta homogeneidad retributiva. Como indica Aguiló Monjo,²³ cuánto no ganaríamos con la superación de la homogeneidad de la oficina judicial y de las limitaciones para servicios comunes procesales. Cuánto no beneficiaría a los justiciables y a los profesionales del territorio ampliar la participación de las autonomías en la fijación de las demarcaciones judiciales, desde luego, respetando unos estándares y parámetros mínimos, por no hablar de la efectividad de los consejos autonómicos de justicia.

No negaremos que la jurisdicción es uno de los cimientos básicos en la construcción del Estado. Tampoco negaremos que el rasgo de la unidad jurisdiccional ayuda a la aplicación uniforme de un ordenamiento jurídico caracterizado por su teórica plenitud, integración, coherencia y unidad interna.²⁴ Pero el reconocimiento del derecho al autogobierno y su consecuencia necesaria que es la normación propia, con la consiguiente generación de un ordenamiento jurídico territorializado, obliga a otorgar un peso específico también propio a la justicia en el nuevo modelo del Estado de las autonomías. E, insisto, más aún a la luz de las vueltas de tuerca que parecen anunciarse al respecto con las sucesivas reformas estatutarias. Sin embargo, ésta no es la longitud de onda en que se sitúa el Tribunal Constitucional. El juez constitucional más bien insiste en la idea de que los jueces y tribunales quedan extramuros de las comunidades autónomas, respondiendo su organización y funcionamiento al principio de unidad jurisdiccional.²⁵ Pero nosotros no estamos hoy hablando de autonomización radical de la justicia, sino de reconocer mayores competencias a los tribunales superiores de justicia en cuanto éstos culminan la organización judicial en su ámbito territorial, aunque

²³ Lo tomo de la ilustrativa intervención ofrecida por Pedro Antonio Aguiló Monjo con ocasión de las XI Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Reunión celebrada en Sevilla los días 24 y 25 de noviembre de 2005, bajo el título "La reforma de los estatutos de las comunidades autónomas".

²⁴ Art. 117.5, 122.1, 123.1, 152.1 y 149.1 5ª y 6ª de la Constitución.

²⁵ Vid. ATC 104/1997.

ello suponga discutir la doctrina del alto tribunal a la que acabamos de referirnos.

De ahí que nos permitamos las siguientes preguntas: ¿por qué la Comunidad Autónoma de Andalucía no puede disponer de un poder judicial propio? ¿Por qué los órganos judiciales radicados en Andalucía, que conocen y aplican el derecho autonómico andaluz, no han de ser órganos autonómicos? ¿Por qué todo ello ha de entrar necesariamente en conflicto con la integridad del Estado compuesto?

La incidencia del principio autonómico en el ámbito de la Administración de justicia es cada vez mayor y, en sintonía con este hecho, se ha de desprender la necesaria singularidad de un poder judicial territorializado. Eso sí, poder judicial autonómico vinculado y coordinado con la organización judicial del Estado. Es por ello por lo que consideramos necesaria una profunda reforma del título III del Estatuto de autonomía para Andalucía. Quizá ha llegado el momento de relativizar la afirmación de que los tribunales superiores de justicia son órganos del poder judicial único y estatal. Quizá convenga reflexionar sobre la oportuna de la clásica y unívoca pertenencia estatal de los órganos judiciales que cumplen su función en la Comunidad Autónoma y aplican e interpretan el ordenamiento jurídico autonómico. Hasta qué punto conviene seguir hablando sobre esta cuestión en términos de órganos de justicia en la Comunidad Autónoma, y no de la Comunidad Autónoma. Téngase en cuenta la curiosa excepción que representa la no inclusión del Tribunal Superior de Justicia y sus órganos judiciales como elemento propio de la organización institucional autonómica, siéndolo como lo son la Asamblea Legislativa de Andalucía y, en el mismo correlato, el Ejecutivo de nuestra Comunidad Autónoma. Por qué no puede empezar a ser también autonómico el poder judicial territorializado. Por qué la proyección del Estado descentralizado sortea en su misma configuración a la organización jurisdiccional autonómica, sobre todo cuando parece innegable que la justicia debe acercarse más y más al ciudadano, siendo expresión emblemática de ello un poder judicial efectivamente territorializado. ¿Acaso puede quedar al margen de la nueva forma de entender el Estado (que ya avanzó la Constitución, luego expresaron los estatutos y ahora se está actualizando mediante regeneración) la concreta y más cercana Administración de justicia del territorio? ¿No es más cierto que el sometimiento expreso al imperio de la ley, al que se encuentran sujetos los jueces y tribunales, pasa en primer lugar por la proximidad y certeza de las leyes de procedencia autonómica?

Las demarcaciones judiciales andaluzas, sin perjuicio alguno del pleno sometimiento del juez ordinario al ordenamiento jurídico general del Estado y, desde luego, a la aplicación del derecho comunitario europeo, actúan localmente vinculadas por el derecho específico de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es decir, en sentido concéntrico, primero situamos el círculo normativo de vinculación del ordenamiento específico de Andalucía, después el círculo determinado por el derecho general del Estado y luego por el derecho comunitario y por los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados en España. Por ello creo conveniente proyectar en el poder judicial

de Andalucía la nueva concepción territorial del Estado manifestada por la Constitución y por el bloque de la constitucionalidad, en el que se integran la Constitución, los estatutos de autonomía y sus inminentes reformas, y las leyes delimitadoras de competencias entre el Estado y las nuevas comunidades autónomas que han de surgir de la regenerada configuración territorial del Estado propiciada por las sucesivas reformas estatutarias.²⁶

5. La justicia en el Estatuto de autonomía para Andalucía

No será preciso señalar que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía está integrado por las Salas de lo Civil y Penal, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social. El Tribunal Superior está compuesto por su presidente, los presidentes de Sala de lo Contencioso y de lo Social, así como por los magistrados que determine la ley para cada una de las salas y secciones que se puedan crear. Conviene reparar en que la Sala de lo Civil y Penal se formará, además de por el presidente del Tribunal Superior, por un magistrado nombrado a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por el Parlamento de Andalucía.

Únicamente cabe recordar que la inexistencia de especialidades forales en materia civil en Andalucía deja inoperantes las previsiones legales para que la Sala de lo Civil y Penal pueda conocer del recurso de casación y del extraordinario de revisión contra resoluciones de los órganos jurisdiccionales del orden civil ubicados en Andalucía. Por razones de espacio no nos detendremos ahora en otras competencias (civil, penal) que afectan primordialmente a personas aforadas, ni en las singularidades de índole social y contencioso-administrativa. Sobre las competencias y la regla sobre el agotamiento de las instancias procesales sólo cabe incidir en lo vacuo del artículo 48 de nuestro Estatuto de autonomía, dado que lo que agota el Tribunal Superior de Justicia son las instancias ordinarias de la Comunidad en sintonía con la vigente organización territorial del Estado. Y como ha dicho el profesor Cámara Villar,²⁷ a la vista de las competencias dispuestas para el Tribunal Superior por la Ley orgánica del poder judicial, cabe concluir precisamente que se ha localizado el agotamiento de las instancias en un nivel inferior al del propio Tribunal Superior y, en algunos supuestos, éste sólo conoce en primera y única instancia, con lo cual se respeta el mandato constitucional y la configuración del Tribunal como instancia superior en Andalucía.

La aprobación del proyecto de ley que hace del Tribunal Superior de Justicia la última instancia en las autonomías supone, de entrada, la implantación de la doble instancia penal para que las sentencias de este orden puedan ser recurridas ante la corte autonómica, evitando así que el asunto tenga necesariamente que parar ante el Tribunal Supremo. Cabe indicar a este

²⁶ Con detalle, Enoch Albertí en su trabajo "El blindatge de les competències i la reforma estatutària", en *Revista catalana de dret públic*, cit., p. 112 a 124.

²⁷ Gregorio Cámara Villar estudia el tema en la obra colectiva *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 164 y 165.

respecto que teniendo en cuenta los frecuentes desencuentros entre el Ministerio de Justicia y el Consejo General de Poder Judicial, dicho proyecto – que reforma el recurso de casación–²⁸ fue refrendado en octubre de 2005 por el Consejo General del Poder Judicial, que en esa ocasión avaló el texto por unanimidad de sus miembros.

Acercar la justicia al ciudadano y configurar los órganos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma como última instancia procesal creo que permitirá, en primer lugar, una clara y efectiva adaptación del poder judicial al espíritu territorial que la Constitución destila y, en segundo lugar, facilitaría una mejor adecuación del criterio interpretativo a la realidad social dentro de su propio contexto. Al mismo tiempo se permitiría potenciar la operatividad del órgano y acabar así con la infrautilización en la que actualmente se sitúa el Tribunal Superior de Justicia –sobre todo en materia civil y penal. De paso se descargaría al Tribunal Supremo de alguna de las múltiples funciones que cumple en creciente amenaza de colapso funcional.²⁹ En este sentido la conformación de una suerte de Sala de garantías estatutarias dentro del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma apuntaría en la misma tendencia hacia la descongestión del Tribunal Supremo.

No se trata de desactivar al Tribunal Supremo restándole relevancia, ni se trata de relegar al Consejo General del Poder Judicial a una función residual en la condición de órgano de gobierno de justicia de segundo grado. No se trata de defraudar el modelo constitucional de justicia. De lo que se trata es de plantear que el mismo puede ser contemplado a la luz territorial que en su día

²⁸ En este punto conviene recordar que el proyecto de ley resalta el carácter del Tribunal Supremo como órgano judicial superior en todos los órdenes, aunque para descargarlo de trabajo le adjudica como única tarea la unificación de doctrina en la aplicación de la ley estatal para garantizar la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. Para hacer efectivo dicho propósito, el proyecto gubernamental refuerza la posición cúspide y el papel central del Tribunal Supremo mediante la advertencia a los órganos jurisdiccionales inferiores de que la jurisprudencia así dictada por el Supremo tiene carácter vinculante. La reforma atiende de esta forma a los reiterados recordatorios sobre la doble instancia penal que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos formula a España. Así, cuando la norma entre en vigor, las sentencias penales dictadas por las audiencias provinciales serán susceptibles de recurso ante los tribunales superiores de justicia, mientras que las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional se podrán impugnar ante una sala de apelación creada *ex novo* y ubicada en la propia Audiencia Nacional.

²⁹ De todos son conocidos los desalentadores datos que arroja la tasa de resolución en la alta instancia judicial, la cual difícilmente puede abandonar dicho calificativo si dicha tasa de resolución se sigue calculando en orden al coeficiente resultante de dividir la cantidad de asuntos resueltos por la cantidad de asuntos ingresados. Creemos que la tasa de pendencia en el Supremo se podría paliar y, entre otras cosas, ofrecería una perspectiva más ajustada del esfuerzo de sus integrantes, si propuestas como las que arriba aventuramos descargarán al Tribunal Supremo de la ingente cantidad de asuntos que paran en él, y que bien podrían quedar ventilados en la instancia autonómica. Del mismo modo, el Tribunal Supremo no tendría que pechar con las descalificaciones injustificadas que traen causa de la estimación del tiempo de espera que se va a tardar en resolver los asuntos ingresados y pendientes. A ello se debe sumar la tasa de congestión, es decir, la tasa indicativa del porcentaje de asuntos que se resuelven a lo largo del año respecto de la carga total de trabajo del órgano, de manera que la abultada tasa de congestión indica el número de asuntos pendientes del ejercicio anterior más los de nuevo ingreso. Serían así, por tanto, la tasa de pendencia y la tasa de congestión del Tribunal Supremo las beneficiarias directas de una medida como la apuntada en el texto.

servió de base a la realidad autonómica española. La constitución en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de una Sala de garantías estatutarias creo que no empañaría la entidad y atribuciones esenciales de la cúspide de la jurisdicción ordinaria. Sobre todo y en el bien entendido de que dicha Sala de garantías estatutarias ceñiría su actividad y competencias al campo del ordenamiento jurídico autonómico, ya sea en sus repercusiones dentro del derecho público de Andalucía como en el campo privatista.

Otra cosa sería desposeer al Consejo General del Poder Judicial de sus competencias en la convocatoria de oposiciones y concursos para seleccionar a los miembros de la carrera judicial. Si queremos seguir manteniendo una fórmula combinatoria que haga posible y constitucional la coexistencia de los principios de unidad judicial del Estado y respeto del principio autonómico, difícilmente cabe otorgar a la Sala gubernativa del poder judicial territorializado las facultades de convocatoria de oposiciones de acceso a la judicatura. En este campo, como en el de fijación de las demarcaciones a las que se refieren los artículos 52 y 53 de nuestro Estatuto de autonomía, conviene apostar por una prudente remisión en favor de lo que sobre ello establece actualmente la Ley orgánica del poder judicial. Es decir, la indicada ha de ser una materia atribuida en exclusiva al Estado. De manera que atendiendo a las debidas cautelas evitaríamos un exceso competencial confirmando la forma de la participación autonómica en la determinación de las demarcaciones judiciales,³⁰ así como en la convocatoria de concursos y oposiciones para cubrir las vacantes que se produzcan en el territorio de magistrados, jueces y secretarios judiciales. Nada cabría alegar en este sentido en relación con los integrantes del Ministerio fiscal, puesto que la Comunidad Autónoma debe abstenerse de realizar regulación alguna de esta materia por tratarse de un órgano jerarquizado desde el Gobierno central, y por ser ésta competencia propia y exclusiva del Estado.

La propuesta ciertamente expansiva que venimos apuntando ha de alcanzar también al gobierno territorial del poder judicial. En apoyo de este argumento conviene recordar que la actividad desarrollada durante el año 2004 por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía va en disminución. Concretamente, podemos anotar que ha experimentado un descenso de un 8 % la actividad gubernativa del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, lo que traducido en valores absolutos supone que la Sala de Gobierno ha conocido en comisión en el ejercicio anterior de 488 asuntos menos que en el año 2003, y en pleno de 12 asuntos menos.³¹ Ello nos permite

³⁰ Según el art. 35 de la Ley orgánica del poder judicial, dicha participación autonómica consiste en remitir al poder ejecutivo, a solicitud de éste, una propuesta de la organización de los partidos judiciales en Andalucía. A la luz de las propuestas, el Ministerio de Justicia redactará un anteproyecto de ley que será informado por el Consejo General del Poder Judicial y que será remitido como proyecto a las Cortes junto con la propuesta procedente de la Comunidad Autónoma. Son referencias legales sobre esta cuestión en Andalucía las contenidas en la Ley 3/1989, de 2 de diciembre, modificada por la Ley 1/1993, de 19 de enero.

³¹ Otros datos que inciden en esta tendencia bajista nos los proporciona la balanza numérica de asuntos registrados durante 2004, datos que se registran en la Secretaría de Gobierno y que ofrecen una comparativa respecto al año 2003. Así, el cómputo del registro de entrada en el año 2003 alcanzó la cifra de 27.894, y en el año 2004 la cifra de 27.278; es decir, una

aducir que el gobierno territorial del poder judicial está en condiciones de asumir más competencias y funciones de naturaleza gubernativa, aunque para desempeñarlas es patente que el Consejo General del Poder Judicial debe convertirse en tributario y cedente de las mismas. Entre las partidas a ceder bien podrían quedar incluidas las siguientes: composición de los órganos jurisdiccionales del territorio; quejas; régimen disciplinario y sanciones; magistrados suplentes; jueces sustitutos y secretarios judiciales en régimen de provisión temporal; jueces de paz; abstenciones y recusaciones; relaciones con colegios profesionales de implantación territorial; permisos, autorizaciones y comisiones de servicios; medidas de refuerzo; inspección de tribunales, entre otras.

Por todo ello creo que podemos subrayar la idea de que nosotros no estamos hoy hablando de autonomización de la justicia, sino de reconocer mayores competencias a los tribunales superiores de justicia en cuanto éstos culminan la organización judicial en su ámbito territorial, aunque ello suponga discutir la doctrina que viene manteniendo hasta ahora el Tribunal Constitucional. Algunas de las actuaciones sustantivas que se propuso el Ministerio de Justicia en la actual legislatura consistían en potenciar los tribunales superiores de justicia y, consiguientemente, la capacidad del Tribunal Supremo para desempeñar con corrección su función casacional. Los tribunales superiores de justicia son órganos jurisdiccionales claramente infraaprovechados y que no cumplen con la función que la Constitución les asigna.³² Es por ello por lo que insisto en el argumento de la creciente incidencia del principio autonómico en el ámbito de la Administración de justicia y, en sintonía con este hecho, se ha de desprender la necesaria singularidad de un poder judicial territorializado. Eso sí, poder judicial autonómico vinculado y coordinado con la organización judicial del Estado.³³ Consideramos, pues, necesaria una profunda reforma del título III del Estatuto de autonomía para Andalucía. Quizá sea llegado el momento de relativizar la afirmación de que los tribunales superiores de justicia son órganos del poder judicial único y estatal. Quizá convenga reflexionar sobre la oportunidad de la pertenencia estatal unívoca de los órganos judiciales que cumplen su función en la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando éstos aplican e interpretan el ordenamiento jurídico autonómico. Así, podemos preguntarnos hasta qué punto conviene seguir hablando sobre esta cuestión en términos de órganos de justicia en la Comunidad Autónoma, y no de órganos de justicia de la Comunidad Autónoma. Seguramente estamos en el trance de ver desaparecer la calificación de subórganos internos de la estructura judicial a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, a los presidentes de Audiencia, decanatos y juntas de jueces. En la futura reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, tales órganos no deben seguir quedando enteramente extrañados y ajenos a los

diferencia negativa de menos 616 asuntos (-616). Por su parte, en el registro de salida del año 2003 se contabilizaron 34.353 asuntos, y en el año 2004 la cifra fue de 33.289; es decir, una diferencia también negativa de menos 1064 (-1064).

³² Opinión vertida por Juan Fernando López Aguilar, en su condición de actual ministro de Justicia, en *Deliberación* (revista de la Asociación Profesional de la Magistratura), octubre de 2004, núm. 2, p. 11 y 12.

³³ Cesáreo Rodríguez-Aguilera, *El Poder Judicial en la Constitución*, Bosch, Barcelona, 1980, p. 153 a 156.

poderes autonómicos.³⁴ Recordemos, para acabar, que en lo territorial la Constitución es una norma jurídicamente inacabada, mientras que el Estatuto – como norma institucional básica que es, con su singular rigidez y garantía reforzada– tiene un alcance paraconstitucional³⁵ que en este terreno no hemos de desdeñar. Con estos materiales constructivos a disposición de estudiosos y tratadistas, es más que probable que haya llegado la secuencia diacrónica de la que hablaba López Aguilar³⁶ en relación con la proyección del Estado de las autonomías sobre el poder judicial.

Nuestro modelo no es nominalmente federal. Sin embargo, presenta claras analogías con el tipo federal en cuanto a la complejidad de los subsistemas de fuentes territorializados, a la incidencia del factor territorial sobre aspectos capitales de la organización de la jurisdicción y, sobre todo, en cuanto a la vertebración de la distribución competencial concerniente a la administración que se halla al servicio de la actividad judicial.

La reorganización territorial del Estado que –también en cuanto a las materias de justicia– plantean las inminentes reformas estatutarias creo que invita a reflexionar en la dirección apuntada, tanto desde la perspectiva orgánica como institucional. Y éste sea seguramente el reto que debemos abordar: reconducir y compatibilizar la procedencia iusconstitucional de un poder judicial único y exclusivo hasta ahora vigente, con un nuevo bloque de constitucionalidad configurado a propósito de las materias de justicia por la reforma del Estatuto de autonomía.

Para acometer el reto que dejamos apuntado ha de ser determinante la toma en consideración de los vectores profederales mencionados y, también, su poderosa influencia sobre la realización del principio autonómico una vez demostrado que el paradigma regional ha sido ampliamente rebasado.

6. La propuesta gubernamental descentralizadora de la justicia: referencias a Andalucía y Cataluña

Los argumentos esgrimidos en nuestro análisis han girado permanentemente sobre la posibilidad constitucional de descentralizar la justicia en España, y en dicha lógica parece situarse la última propuesta gubernamental sobre la mejora de la justicia en España. De ahí que no debemos concluir este trabajo sin referirnos a la iniciativa recientemente concretada sobre la materia, y que ha venido siendo elaborada por el Ministerio de Justicia desde que el departamento es gestionado por su actual titular. En efecto, el Gobierno español propone una reforma de la Ley orgánica del poder judicial en la que se crean los consejos de justicia autonómicos, en una tensión legislativa que más bien se presenta con un ánimo de descentralizar la acción gubernativa que

³⁴ Cfr. con el criterio que sostiene Juan Fernando López Aguilar en *Justicia y Estado autonómico...*, ob. cit., p. 79.

³⁵ “El Estatuto como fuente ordinamental”, en Francisco Balaguer Callejón, *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1991-1992 (2 vol.).

³⁶ Juan Fernando López Aguilar, *Justicia y Estado autonómico...*, ob. cit., p. 82 y 83.

soporta el Consejo General del Poder Judicial. Como vimos más arriba, esta propuesta suscitó duras críticas por parte de algunas asociaciones de jueces y, sobre todo, de la cabeza visible de la magistratura.

Sobre el papel, la reforma que propone el Gobierno no rompe con la unidad de gobierno de los jueces en España, de la que seguirá siendo garante el Consejo General del Poder Judicial. Aun así, desde luego que esta reforma tiene que ver con la justicia autonómica, si bien se queda algo corta desde el punto de vista que hasta ahora aquí hemos planteado. Con la reforma proyectada el Ministerio de Justicia apunta cierta acomodación de la estructura judicial a la realidad del Estado autonómico, eso sí, reinterpretando las posibilidades que ofrece la Constitución española de 1978.

La reforma gubernamental faculta a cada Comunidad Autónoma para disponer de un consejo de justicia propio.³⁷ Dicho consejo de justicia territorial ejercerá en el mismo ámbito las funciones que corresponderían al Consejo General del Poder Judicial. De entrada, ello supone que sobra una pieza clave presente en el actual sistema. Es decir, nos encontraríamos con una colisión frontal entre las actualmente vigentes salas de gobierno de los tribunales superiores de justicia y el novedoso consejo de justicia territorial al que legítimamente podría aspirar cualquier autonomía. Desde aquí podemos colegir no sólo que los consejos autonómicos están llamados a reunir funciones hasta ahora dispersas entre las audiencias provinciales y las salas de gobierno de los tribunales superiores, sino que la implantación de los consejos territoriales representa la definitiva desaparición de las salas de gobierno.

Una de las cuestiones básicas está en determinar si será el respectivo estatuto autonómico el que permita cifrar la calidad y cantidad de funciones que habrían de asumir los correlativos consejos de justicia territoriales. En la actual redacción de la reforma, los consejos de justicia tienen como misiones: informar de los nombramientos discrecionales de cargos judiciales, opinar sobre la terna de aspirantes a ocupar la presidencia del tribunal superior de justicia, elaborar los informes solicitados por los responsables políticos del ramo, asumir las funciones que en ellos delegue el pleno del Consejo General del Poder Judicial. Y lo que puede ser más relevante: asumir aquellas competencias sobre justicia que le vengán atribuidas por la correspondiente norma institucional básica.

Para el caso de Cataluña, sólo quedaría satisfecha, y a medias, la aspiración contenida en la propuesta de nuevo Estatut sobre la materia, puesto

³⁷ Los nuevos órganos que propone el Gobierno con el nombre de consejos de justicia autonómicos estarán presididos por el presidente del tribunal superior de justicia e integrados por los presidentes de sus salas y los de las audiencias provinciales; contarán con el mismo número de miembros de la carrera judicial que de juristas de otra procedencia, siendo los primeros elegidos por los integrantes de la carrera judicial, mientras que los segundos serán elegidos por los respectivos parlamentos autonómicos entre juristas de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional. Al margen de que se inserten en los consejos de justicia autonómicos también los jueces decanos, lo novedoso está en que igualmente se integrarán en el órgano los fiscales jefes. En el nivel estructural los consejos de justicia se articulan en presidencia, pleno, comisión permanente y comisión judicial.

que la propuesta aprobada por el Parlament atribuye a los órganos del territorio la designación del presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, concretamente al Consejo de Justicia de Cataluña.³⁸ Es evidente que este extremo no concuerda con entregar en manos del Consejo General del Poder Judicial la designación del presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Cabe señalar al respecto que entre las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña, en lo referente a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña, se cuenta la de proponer al Consejo General del Poder Judicial la designación del presidente o presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como la designación de los presidentes de sala de dicho Tribunal Superior y de los presidentes de las audiencias provinciales. Tal como dibuja las cosas la reforma diseñada por el Gobierno, la designación del presidente queda en manos del Consejo General, y será éste quien proponga una terna de aspirantes al territorio para que sea el Consejo de justicia autonómico el que emita un informe –no vinculante– sobre los méritos de cada uno de los aspirantes. Ello contrasta con la actual regulación, en la que es directamente una comisión del Consejo General la que elabora una lista de candidatos idóneos, para que sea finalmente quien resuelva el pleno del Consejo General. Sólo cabe reseñar que lo que dice el art. 97 de la propuesta de reforma del *Estatut* es que el Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña y –lo que me parece más relevante– que actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias del último. Luego habrá que preguntarse sobre lo fundado de las sospechas vertidas por el Consejo General del Poder Judicial. Pues, ¿dónde la fractura del órgano de gobierno judicial?

Más arriba considerábamos la necesidad de una profunda reforma del título III del Estatuto de autonomía para Andalucía. Aludíamos a la ocasión doctrinal que se nos ofrece de relativizar la afirmación de que los tribunales superiores de justicia son órganos del poder judicial único y estatal. Asimismo, a la conveniencia de reflexionar sobre la oportunidad de la pertenencia estatal unívoca de los órganos judiciales que cumplen su función en el territorio autónomo, sobre todo cuando los órganos judiciales radicados en el territorio aplican e interpretan el ordenamiento jurídico autonómico. Sin embargo, la panorámica que sobre la Comunidad andaluza nos brindan los documentos redactados por las distintas fuerzas políticas con presencia en el Parlamento de Andalucía no es todo lo audaz que cabría esperar tras lo expuesto. Por ejemplo, en el documento para la reforma del Estatuto andaluz que plantea el Grupo Socialista, la reforma atañe al fortalecimiento de la organización institucional del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. La actual propuesta del Grupo Socialista propugna hacer de la justicia un servicio público ágil y eficaz, a la vez que asequible y transparente para los ciudadanos, que respete el modelo de organización territorial descentralizado. Sin embargo, se mantienen los socialistas andaluces en línea con la propuesta que ya reseñamos del Gobierno de la nación para que este Tribunal Superior conozca de todos los recursos contra las resoluciones judiciales de Andalucía, sin perjuicio de los recursos de casación para la unificación de doctrina que

³⁸ Vid. los art. 95, 97, 98, 99 y 100 de la propuesta de reforma del Estatut.

puedan corresponder al Tribunal Supremo. Las competencias que el Grupo Socialista atribuiría a la Junta de Andalucía en la futura reforma del Estatuto sobre justicia serían las siguientes: gestionar los recursos materiales al servicio de la Administración de justicia, organizar los medios humanos, fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Andalucía, promover la convocatoria de los concursos y oposiciones para cubrir plazas vacantes (magistrados, jueces, funcionarios y resto del personal), evacuar dictamen sobre los candidatos a la presidencia del Tribunal Superior de Justicia y a la jefatura de la fiscalía ante el mismo. Y, en los mismos términos, el Grupo Socialista contempla la creación de un Consejo de Justicia de Andalucía, eso sí, como órgano meramente consultivo de las instituciones autonómicas y del Consejo General del Poder Judicial para las materias de justicia en Andalucía. Menos rupturista aún y en línea de acomodación a la actual regulación se muestra el Grupo Popular del Parlamento de Andalucía.

En su propuesta para la reforma del Estatuto, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía tampoco ofrece una opción diferenciada. Únicamente contempla la creación de un Consejo Judicial Andaluz que ejercerá sus competencias y funciones en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial. Dicho Consejo Judicial estaría marcado por la finalidad de preservar los principios de unidad e independencia. Ahora bien, introduce esta última propuesta de reforma una novedad entre las facultades de la Administración de justicia andaluza: se trata del reconocimiento del derecho de presentar recursos ante el Tribunal de Justicia Europeo.

La propuesta del Grupo Andalucista gira en parecidos términos, si bien refiere la creación de la que llaman Comisión de Justicia, elegida por el Parlamento y que ejercerá competencias por delegación del Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con lo cual el presidente del Tribunal Superior andaluz sería elegido por el Parlamento a propuesta de la denominada Comisión de Justicia de Andalucía. Más novedosa se nos antoja la propuesta que formula el Grupo Andalucista sobre una regulación propia de los fiscales en el territorio y su designación por la Comisión de Justicia de Andalucía. Asimismo, cabe incluir como original el reconocimiento del derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. En efecto, entraña cierta lógica autonomista la última propuesta puesto que con ella se tiñe de tal carácter la conformación de uno y otro órgano constitucionales del Estado.

7. Conclusiones

La Constitución es un documento jurídico que perfila instituciones y enuncia principios básicos impregnados de carga axiológica y que precisamente por ello dejan un amplio margen para la interpretación y desarrollo.³⁹

³⁹ Compartimos y sintetizamos algunos de los valores del sistema constitucional pluralista, para el caso, combinados con otros valores del sistema constitucional autonómico que con más

No se trata de desactivar al Tribunal Supremo restándole relevancia. Ni se trata tampoco de neutralizar o relegar al Consejo General del Poder Judicial a una función residual en la condición de órgano de gobierno de justicia de segundo grado. No se trata de defraudar el modelo constitucional de justicia. De lo que se trata es de plantear que el mismo puede ser contemplado a la luz territorial que en su día sirvió de base a la realidad autonómica española. La constitución en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de una Sala de garantías estatutarias creo que no empañaría la entidad y atribuciones esenciales de la cúspide de la jurisdicción ordinaria. Sobre todo y en el bien entendido de que dicha Sala de garantías estatutarias ceñiría su actividad y competencias al campo del ordenamiento jurídico autonómico.

Ello nos permite aducir que el gobierno territorial del poder judicial está en condiciones de asumir más competencias y funciones de naturaleza gubernativa, aunque para desempeñarlas es patente que el Consejo General del Poder Judicial debe convertirse en tributario y cedente de las mismas.

Por todo ello creo que podemos subrayar la idea de que nosotros no estamos hoy hablando de autonomización de la justicia, sino de reconocer mayores competencias a los tribunales superiores de justicia en cuanto éstos culminan la organización judicial en su ámbito territorial, aunque ello suponga discutir la doctrina que viene manteniendo hasta ahora el Tribunal Constitucional. Los tribunales superiores de justicia son órganos jurisdiccionales claramente infraaprovechados y que no cumplen con la función que la Constitución les asigna. Es por ello por lo que insisto en el argumento de la creciente incidencia del principio autonómico en el ámbito de la Administración de justicia y, en sintonía con este hecho, se ha de desprender la necesaria singularidad de un poder judicial territorializado. Eso sí, poder judicial autonómico vinculado y coordinado con la organización judicial del Estado.

Las sucesivas reformas que en materia de justicia están aflorando sugieren que ha llegado el momento de relativizar la afirmación de que los tribunales superiores de justicia son órganos del poder judicial único y estatal. Quizá convenga reflexionar sobre la oportunidad de la pertenencia estatal unívoca de los órganos judiciales que cumplen su función en los territorios, sobre todo cuando éstos aplican e interpretan el ordenamiento jurídico autonómico. Así, podemos preguntarnos hasta qué punto conviene seguir hablando sobre esta cuestión en términos de órganos de justicia en la Comunidad Autónoma, y no de órganos de justicia de la Comunidad Autónoma. Es posible que estén de más los aspavientos cuando nos hallamos en el trance de ver desaparecer la calificación de subórganos internos de la estructura judicial a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, a los presidentes de Audiencia, decanatos y juntas de jueces. En las sucesivas reformas autonómicas tales órganos no deben seguir quedando enteramente extrañados y ajenos a los poderes del autogobierno. Recordemos, para acabar, que en lo territorial la Constitución es una norma jurídicamente inacabada,

extensión desarrolla Manuel Ballbé Mallof en la obra colectiva *Administración autonómica*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1992, p. 17 y 18.

mientras que el Estatuto como norma institucional básica que es, con su singular rigidez y garantía reforzada, tiene un alcance paraconstitucional que en este terreno no conviene desdeñar. Con estos materiales constructivos a disposición de estudiosos y tratadistas, es más que probable que haya llegado la secuencia diacrónica de la que hablaba López Aguilar⁴⁰ en relación con la proyección del Estado de las autonomías sobre el poder judicial.

La reorganización territorial del Estado que, también en cuanto a las materias de justicia, plantean las inminentes reformas estatutarias creo que invitan a reflexionar en la dirección apuntada, tanto desde la perspectiva orgánica como institucional. Y tal vez sea éste el reto que debemos abordar: reconducir y compatibilizar la procedencia iusconstitucional de un poder judicial único y exclusivo hasta ahora vigente, con un nuevo bloque de constitucionalidad configurado a propósito de las materias de justicia por la reforma del Estatuto de autonomía. Para acometer el reto que dejamos apuntado ha de ser determinante la toma en consideración de los vectores profederales mencionados y, también, su poderosa influencia sobre la realización del principio autonómico una vez demostrado que el paradigma regional ha sido rebasado.

En el análisis de prospectiva digamos que algo se está avanzando en esta dirección, aunque no olvidemos que con carácter parcial y localizado en el seno de la negociación sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña. Ahora bien, es previsible –o eso cabe esperar– que el efecto reflejo funcione y tenga incidencia en el resto de las reformas estatutarias que van a producirse por la geografía española. La apuesta por una justicia más descentralizada no es, por tanto, una quimera constitucional. Dos de los tres grupos políticos que gobiernan en Cataluña, ERC e ICV-EUiA, y por supuesto los socialistas catalanes coinciden en señalar que con motivo de dicha negociación se están produciendo avances significativos en materia de justicia. De manera que la negociación y el consenso político retornan con brío como clave de bóveda constitucional que otorga a los instrumentos normativos su mejor naturaleza paccionada. En esta ocasión el pacto entra en escena en pos de una mayor descentralización de la justicia. Ciertamente es, sin embargo, que no parece que en Cataluña vaya a ser el Estatut –como sería deseable– el que opere directamente la ampliación descentralizadora que indicamos, sino que habrá de ser la Ley orgánica del poder judicial la que actúe como tamiz intermediario.⁴¹ No obstante, el escollo que representan los consejos territoriales de justicia con auténtica capacidad gubernativa y decisoria, así como la creación de los respectivos cuerpos autonómicos de secretarios judiciales, seguirán siendo relevantes impedimentos que tendremos que continuar considerando. Más aún

⁴⁰ Juan Fernando López Aguilar, *Justicia y Estado autonómico...*, ob. cit., p. 82 y 83.

⁴¹ Al respecto, tengamos en cuenta el Dictamen núm. 269 del Consell Consultiu de Catalunya, de 1 de septiembre de 2005, en el sentido de que los artículos de la reforma del Estatut que regulan materias reservadas por el artículo 122.1 de la Constitución a la Ley orgánica del poder judicial “[...] no podrán tener vigencia hasta que el Estado modifique la Ley orgánica del poder judicial y el Estatuto orgánico del Ministerio fiscal. Además, hemos de precisar que cuando el Estado ejerza su potestad legislativa no puede estar condicionado jurídicamente por lo que disponen estos preceptos estatutarios [...]”.

cuando faltan días para que entre en vigor la nueva norma que reglamenta y estructura a los secretarios judiciales como si del Ministerio fiscal se tratase.

Enero de 2006.