

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA. LA NECESIDAD DE ACOMODAR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA AL ESTADO AUTONÓMICO

Manuel GERPE LANDÍN*

SUMARIO: I. *Necesidad de reforma de la administración de justicia en España.* II. *Fundamento de la reforma en la descentralización territorial.* III. *Nota bibliográfica.*

I. NECESIDAD DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA

1. *La nueva judicatura española como poder real y efectivo del Estado*

La administración de justicia es hoy, afortunadamente, muy distinta a la que recibimos como herencia del franquismo. La dictadura convirtió a la judicatura en un “servicio público” degradado, dependiente, sumiso, burocratizado, corporativista, y con nula incidencia en el sistema político, como se acredita valorando la extensión de la reserva de jurisdicción y las limitaciones establecidas a la jurisdicción ordinaria que es soslayada a través de las jurisdicciones especiales y las administrativas. A ello hay que añadir que la apolítica o ideológicamente conservadora y tradicionalista judicatura franquista se encontraba, además, controlada por el poder ejecutivo, del que dependía totalmente la carrera del juez (selección, promoción o disciplina).

* Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Hoy, transcurridos veinticinco años de sistema constitucional democrático, estamos en presencia de una situación radicalmente distinta. La judicatura española es real y efectivamente un “poder” del Estado. El cambio producido puede comprobarse analizando la evolución seguida por los parámetros que habitualmente se utilizan para valorar la fortaleza que tiene el poder judicial dentro del sistema político: los recursos económicos reservados a la administración de justicia; el número de jueces y magistrados; las garantías de la independencia judicial; el alcance de la reserva de jurisdicción, y el grado de autonomía en relación con los otros poderes del Estado.

A. Recursos económicos reservados a la administración de justicia

Empezando por el parámetro más insatisfactorio, el de los medios económicos, puede anotarse en materia de recursos un progresivo, aunque insuficiente, aumento del presupuesto dedicado a la justicia hasta llegar a los mil ochocientos millones de euros del 2003. Esta cantidad supone un 0.3% del PIB y un 0.45% del porcentaje del presupuesto del Estado. Aunque las dotaciones económicas son notablemente superiores en números absolutos a las de años anteriores —la dedicada en el 2003 a justicia, si incluimos prisiones, es de sesenta y seis euros por habitante—, la cantidad sigue siendo significativamente inferior a la de la mayoría de los países que integran la Unión Europea. El esfuerzo presupuestario realizado no obsta para que se indique también que las expectativas de mejora de la financiación abiertas por el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, de 28 mayo 2001, no se han cumplido totalmente.

B. Número de jueces y magistrados

En lo que afecta al personal jurisdicente debe constatarse también el notable incremento del número de jueces y magistrados. Las cifras actuales (2003) son: 4 mil 29 jueces y magistrados de carrera, 7 mil 678 jueces de paz, 482 magistrados suplentes y mil 289 jueces sustitutos. Ello significa que hay un juez profesional por cada 10 mil habitantes. Una cifra muy próxima a la de Francia (1.1), aunque muy alejada de la de Alemania (2).

C. Garantías de la independencia judicial

La independencia judicial se encuentra hoy plenamente garantizada. Es más, la dependencia que caracterizaba al juez y a la judicatura ha sido plenamente superada: los jueces pueden juzgar sin presión de nada ni de nadie. La dimensión externa de la independencia, en lo que implica desempoderar al Poder Ejecutivo de aquellas funciones que puedan presionar a los jueces, se ha institucionalizado en la creación del Consejo General del Poder Judicial. La interna se concreta en la protección que da el ordenamiento al juez frente a presiones que pueden venir de la propia judicatura, del órgano de gobierno, o de la sociedad.

D. Alcance de la reserva de jurisdicción

El aspecto más sustantivo para medir el papel del Poder Judicial dentro del sistema es atender al alcance de la reserva de jurisdicción y analizar los instrumentos que tienen los órganos judiciales para unificar la aplicación del derecho. Me limito a citar algunos datos significativos para valorar la potestad jurisdiccional y su extensión. El juez no está sujeto en sentido estricto a la ley parlamentaria: su dependencia de la Constitución le permite ampliar sus facultades interpretativas. El juez no es mero ejecutor de la ley: cumple con su jurisprudencia una función creadora de derecho. La reserva de jurisdicción alcanza a toda la actividad pública: el juez cumple una función de garantía de todo el ordenamiento; los actos excluidos al control judicial se han ido reduciendo progresivamente.

E. Grado de autonomía respecto de los demás poderes

El último aspecto a considerar para valorar la posición del poder judicial es el de las relaciones con los otros poderes del Estado. También desde este canon se llega a la conclusión de la que partíamos: la dependencia orgánica que caracterizaba a la judicatura franquista se ha debilitado notablemente. En este campo los datos más significativos son los siguientes: la garantía constitucional del estatuto del juez, de sus funciones y de sus órganos, singularmente del Tribunal Supremo, actúa como garantía del Poder Judicial frente al Legislativo. Por otra parte, el desempoderamiento del Poder Ejecutivo de todas las funciones que de forma di-

recta pueden afectar a la carrera judicial puede considerarse cumplido, aunque se mantienen aspectos de gran importancia bajo la decisión del Gobierno como el ámbito económico y presupuestario y el del personal al servicio de la administración de justicia.

2. *Críticas al modelo de la justicia española*

Sin embargo, a pesar del fortalecimiento del Poder Judicial durante los 25 años de democracia y de la progresiva mejora del servicio público de la administración de justicia, la Justicia española está sumida en un proceso de crecientes críticas que no son apaciguadas por las reformas puntuales y motorizadas que el legislador va emprendiendo, de forma poco sistemática, tanto en el campo procesal como en el material.

A. Lentitud endémica

Aunque el sistema judicial español ha conseguido, ciertamente, superar la crítica tradicional de la carestía de la justicia, no ha conseguido superar su endémica lentitud.

La aproximación a las dilaciones debe empezar constatando un hecho que destacaba el *Libro Blanco de la Justicia* elaborado por el Consejo General del Poder Judicial (1997): un juicio de menor cuantía, según el texto de la ley, debe durar cien días; sin embargo, en Madrid tarda catorce meses en resolverse; un juicio de cognición son sesenta y cinco días y tarda diez meses en Madrid; el verbal ordinario son treinta y seis días, pero son siete meses lo que tarda efectivamente; la situación se agrava extraordinariamente en algunas casaciones. El caso es que hoy (2003), hay más de dos millones de casos pendientes.

Los contrastes temporales entre la regulación normativa y la realidad sirven para poner en evidencia que los problemas no están en las leyes, que establecen unos plazos razonables y acordes con los derechos de las partes a un proceso justo. Los graves problemas de la administración de justicia están en la tremenda acumulación de casos en los órganos judiciales, en los abusos de las partes, amparadas en leyes procesales que no impiden dilaciones, y en una oficina judicial anclada en una estructura inadecuada y con medios escasos e ineficientes. La lentitud es la más in-

tensa de las críticas que se hace a la justicia española y que la suspende en los barómetros de opinión.

B. Inseguridad en el ejercicio de la jurisdicción

La segunda crítica importante se centra en la inseguridad que afecta al ejercicio de la jurisdicción, tanto en lo relativo a la falta de previsibilidad de la fundamentación y fallo de las decisiones judiciales, como a la ejecución real y efectiva de las mismas.

La dimensión más relevante de la inseguridad o imprevisibilidad afecta al Tribunal Supremo. Este no cumple de forma satisfactoria su función esencial de unificación de la doctrina y de garantía de la igualdad en la aplicación de la ley. Día a día aumentan las voces doctrinales a favor de un replanteamiento de la posición institucional del Tribunal Supremo; un replanteamiento ineludiblemente unido a que, a la vez, se reformen las funciones de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

C. Falta de adecuación al principio autonómico

El tercer frente de crítica al modelo toma como eje su falta de acomodo o adecuación al principio autonómico que, con carácter general y estructural, reconoce el artículo 2o. de la Constitución Española (CE).

La autonomía territorial alcanza a las funciones legislativas (Parlamentos autonómicos) y a las gubernativas y ejecutivas (Consejos ejecutivos autonómicos); sin embargo, es totalmente ajena al ejercicio de la función jurisdiccional: el Poder Judicial español es único. La centralización y uniformismo en el ejercicio de la jurisdicción se acompaña, además, de críticas que afectan a aspectos colaterales del ejercicio de la jurisdicción: la falta de respeto a las lenguas propias de las Comunidades Autónomas en la administración de justicia; la ausencia de la territorialización del personal al servicio de la administración de justicia; o los déficits de la justicia de proximidad.

Conviene destacar que en la crítica confluyen voces dispares y, por tanto, también se ofrecen alternativas diferentes de solución. Aquí nos interesa una de las soluciones que se proponen: modernizar por la vía de la descentralización territorial. Esta vía no es impulsada hoy únicamente

por las Comunidades Autónomas, también es apoyada por amplios sectores políticos e instituciones y corporaciones ligadas al mundo jurídico. Cabría afirmar que, a partir de 1990, año de las sentencias del Tribunal Constitucional 56 y 62, y definitivamente ya desde 1994, en que se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se establece un nexo hasta hoy definitivo entre modernización y descentralización de la justicia.

La opción por la descentralización no se expresa en una alternativa única, ni responde a las mismas finalidades, ya que en ella confluyen nacionalismo, impulso de la eficacia y eficiencia del servicio público, favorecer la justicia de proximidad, o el refuerzo de la seguridad y previsibilidad de las decisiones judiciales. Las diferencias, aunque notables, afectan exclusivamente a la dimensión que debe darse a la descentralización, así, también el denominado Plan Ibarretxe, que es incuestionablemente la propuesta de mayor alcance reformador, puede considerarse que respeta la unidad del Poder Judicial.

Aunque hoy tenemos ya varias concreciones documentales de las propuestas de reforma, mayoritariamente surgidas o impulsadas desde el País Vasco y Cataluña en sus proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía, el *Libro Blanco de la Justicia*, elaborado por el Consejo General del Poder Judicial (1997), es el que por primera vez hace un análisis de la Justicia española en el que se propone abiertamente la descentralización y la desconcentración.

El *Libro Blanco* y, en menor medida, las propuestas de reforma del Tribunal Supremo (2000) y el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia (2001), aportan buena parte de los principios desde los que se articula la propuesta que aquí les voy a exponer. Pero, antes de presentar la propuesta de reforma es necesario hacer una breve referencia a la regulación de la Administración de Justicia en el ordenamiento español.

3. *La administración de justicia en el ordenamiento español*

El artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre “Administración de Justicia”. La literalidad invita a interpretar que la totalidad de la materia, comprendiendo jurisdicción, gobierno y administración, queda en manos de los órganos centrales del Estado. De acuerdo con esta interpretación, el modelo constitucional habría optado por una estructuración centralista: la administración de justicia

quedaba totalmente al margen del proceso de descentralización política estatal. La descentralización quedaba, pues, limitada al campo legislativo y al ejecutivo.

La interpretación anterior intentó ser paliada por los legisladores de los Estatutos de Autonomía. El argumento de fondo en que sostienen su interpretación es, por una parte, la distinción entre una concepción estricta y una concepción amplia de “administración de justicia”, y desde ella defender que la competencia estatal se ciñe exclusivamente al contenido de la concepción estricta; y, por otra, distinguir las funciones que se ejercen dentro del campo de la materia (judiciales, gubernativas y ejecutivas). La decisión por la dimensión estricta o nuclear de la expresión, considerándola sinónimo de Poder Judicial, tiene un alcance delimitador muy distinto que si se acoge la dimensión amplia, en la que se engloba tanto la función jurisdiccional como la de gobierno y la administrativa. En relación con las funciones, hay que distinguir entre funciones jurisdiccionales, función de gobierno del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales, y función de gestión o administración del servicio de la justicia.

Las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía son un buen remedio a la necesidad de adaptar la administración de justicia a la estructura autonómica y lo hacen desde presupuestos que pueden ser anclados en la normativa constitucional. Desde los artículos 117.5, 122.1, 122.2 y 152.2 CE surgen buenos argumentos para defender que la expresión “administración de justicia” sólo comprende el ejercicio de la potestad jurisdiccional y el gobierno del Poder Judicial. Por otra parte, desde el artículo 122.1, donde se establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, y del personal al servicio de la administración de justicia, se completa el alcance de la reserva al Estado. Unidas las dos consideraciones efectuadas, puede concluirse que la competencia estatal afecta a la regulación del Poder Judicial y del ejercicio de la potestad jurisdiccional, a la regulación del gobierno del Poder Judicial, y al desarrollo legislativo mediante ley orgánica de las materias indicadas en el artículo 122.1 CE.

Los Estatutos de Autonomía fundamentan las competencias de las Comunidades Autónomas desde la interpretación estricta de la competencia estatal. De acuerdo con ella, y amparándose en el artículo 149.3 CE, fijan la competencia de la Comunidad Autónoma a través de una cláusula ge-

nérica que posibilita la atribución de facultades a aquéllas sin menoscabar la exclusividad del artículo 149.1.5, ni la reserva de ley orgánica del artículo 122.1 CE (ley orgánica que no estaba elaborada y que no se aprobaría hasta 1985). El contenido de la cláusula es atribuir a la Comunidad Autónoma todas aquellas facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial haya reconocido o atribuido al Gobierno del Estado. La suerte de la operación quedaba pendiente de lo que estableciera la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (1985) se hace desde dos presupuestos contrarios a la descentralización territorial de la administración de justicia: no admitir que las cláusulas estatutarias son normas o instrumentos de asunción de competencias; e interpretar que la competencia estatal alcanza a todas las dimensiones y funciones de la materia. En aplicación de tales presupuestos, las Comunidades Autónomas no sólo son desplazadas de la organización judicial, sino que también se niega eficacia a las cláusulas subrogatorias tanto en relación con la administración de los medios materiales, que se articulan como una delegación que potestativamente puede hacer el gobierno del Estado, como con la administración de los medios personales, que son estructurados e integrados en cuerpos nacionales dependientes orgánica y funcionalmente del Ministerio de Justicia. Las consecuencias de la ley son contundentes para las Comunidades Autónomas: anulan totalmente la actuación de las cláusulas estatutarias. La reacción es el recurso de inconstitucionalidad.

El recurso lo resuelve la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 56/1990, que sigue siendo hasta ahora, aunque el Tribunal se ha aproximado al tema de forma directa en otras dos ocasiones (SSTC 62/1990 y 105/2000), la que establece la doctrina vertebradora del reparto vertical de poderes en el ámbito de la administración de justicia. El Tribunal Constitucional salva las cláusulas estatutarias. El pilar de su construcción es limitar la competencia exclusiva estatal a la dimensión jurisdiccional y al gobierno del Poder Judicial. En consecuencia, la exclusividad estatal no alcanza a la administración de los medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia y, por lo tanto, este ámbito material y funcional puede ser asumido por las Comunidades Autónomas en virtud del juego de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución. A través de esta argumentación, el Tribunal Constitucional está fijando el ámbito y alcance que puede tener la descentralización de la administración de justicia: el campo de lo que el propio Tribunal llama

“administración de la administración de justicia”. En el campo de lo jurisdiccional y el del gobierno del Poder Judicial no cabe descentralización, salvo en las concretas previsiones que pueda hacer de forma expresa la Constitución.

En consecuencia, el juego de las cláusulas subrogatorias debería posibilitar que las Comunidades Autónomas que las tuvieran incorporadas en sus Estatutos se subrogasen en todas las facultades reglamentarias y de gestión que se integran en la “administración de la administración de justicia”, y que la ley orgánica hubiera atribuido al Gobierno del Estado o al Ministerio de Justicia. Obviamente, esta interpretación tiene unos límites que podemos denominar “normales”: a) no pueden afectar al contenido del artículo 149.1.5; b) no pueden afectar, como consecuencia del contenido de la cláusula, a funciones que la LOPJ atribuya a órganos distintos del Gobierno del Estado o del Ministerio de Justicia; c) no pueden afectar, como consecuencia del contenido de la cláusula, a competencias legislativas; d) no pueden afectar a atribuciones supracomunitarias; e) hay que atender a la incidencia de otros títulos competenciales que puedan tener consecuencias sobre el ejercicio de atribuciones en el ámbito de la justicia.

De acuerdo con la citada concepción general de los límites de la subrogación, quedaría abierto un campo al reparto de atribuciones que, aunque limitado al ámbito de la administración o gestión, posibilitaría conseguir una conexión sólida entre la administración de justicia y la forma de Estado. Pero este coherente planteamiento de los límites se verá gravemente distorsionado al introducirse por el legislador estatal un criterio en la ordenación de la materia —estructurar los funcionarios en cuerpos nacionales—, que provocará la anulación de la actuación de la cláusula subrogatoria; el criterio, además, será legitimado por el Tribunal Constitucional. Los graves efectos que tiene la decisión legislativa sobre la descentralización justifican que se haga un breve comentario sobre la misma.

Es problemático encontrar sólidos argumentos constitucionales para fundamentar la opción legislativa por los cuerpos nacionales en el campo del personal al servicio de la administración de justicia. Es más, salvo que este personal ejerciera alguna actividad jurisdiccional, lo que únicamente podría afectar a los Secretarios Judiciales, es difícil justificar siquiera la singularidad de los funcionarios de la justicia en relación con los de la sanidad o los de la educación. Las razones que a favor de la sin-

gularidad suelen darse tienen poco peso. El Tribunal Constitucional acude a una doble argumentación: la colaboración imprescindible en el cumplimiento de las funciones de la administración de justicia y la garantía de la igualdad de los españoles en sus relaciones con la administración de justicia. Finalidades, ciertamente respetables, que pueden ser conseguidas por un medio menos gravoso para la actuación de la cláusula estatutaria subrogatoria: la regulación por el Estado del estatuto básico de los citados funcionarios, de acuerdo con la competencia que le atribuye el artículo 122.1 CE.

La opción por los cuerpos nacionales, legitimada por el Tribunal Constitucional aunque indique que no es una opción necesaria constitucionalmente, debiera haber sido valorada ponderando también el principio autonómico y las cláusulas competenciales de los Estatutos. Atendiendo a estos criterios, el Tribunal hubiera encontrado buenas razones para rechazar la opción por los cuerpos nacionales, ya que provoca la total ineficacia de la cláusula subrogatoria, y supone una modificación sustantiva en el núcleo de la fundamentación jurídica del Tribunal, en cuanto que aparece un nuevo presupuesto que motiva que la originaria dicotomía —administración de justicia y administración de la administración de justicia— quede gravemente distorsionada al incorporarse una nueva dimensión, una dimensión intermedia, referente a la organización judicial, que permite eliminar la actuación de la subrogación en campos que materialmente son administración de la administración de justicia. En conclusión, una simple opción organizativa del legislador, que podía ser sustituida sin gravamen para la Justicia por otra menos gravosa para las Comunidades Autónomas, se convierte en instrumento para anular el efecto de la cláusula subrogatoria de los Estatutos de Autonomía. El Tribunal Constitucional legitima que queden dentro de la competencia estatal atribuciones materialmente administrativas, argumentando que son relevantes para mantener el carácter propio del Cuerpo nacional.

El juego de las cláusulas subrogatorias, según la doctrina constitucional, quedará limitado a todas aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles o generales para el mantenimiento del carácter de Cuerpo nacional; criterio que, como ya se ha dicho, se sostiene en que tales cuerpos cumplen una función de “colaboración imprescindible para la actividad de la administración de justicia” e intervienen en “garantizar de forma homogénea, en todas las comunidades autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la

administración de justicia". Sin embargo, no todo es negativo para las Comunidades Autónomas. La doctrina del Tribunal Constitucional confirma que las cláusulas estatutarias son normas competenciales integradas en el bloque normativo de la constitucionalidad y, en consecuencia, salvo que la facultad esté sujeta a los límites antes indicados, la actuación de las cláusulas implica el traspaso de la facultad a la Comunidad Autónoma. La argumentación del Tribunal, aunque tenga poco alcance material dado el margen de libertad que reconoce al legislador estatal, sí tiene una capacidad transformadora importante, siempre que, obviamente, sea el legislador estatal a través de la ley orgánica el que impulse la política descentralizadora.

La Ley Orgánica 16/1994, de reforma de la LOPJ, abre el camino a una descentralización más intensa de la administración de justicia. Como se dice en la exposición de motivos de la reforma, se pretende avanzar en el camino de adaptación de la administración de justicia al Estado autonómico, adoptando medidas que amplían la participación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas en la administración y gestión. El aspecto más llamativo de la reforma es que por primera vez se reconoce de forma expresa que las Comunidades Autónomas pueden ser titulares de la potestad reglamentaria en el ámbito de la administración de justicia; a lo que hay que añadir que se deja abierta la posibilidad de que asuman las competencias respecto de todo el personal al servicio de la administración de justicia. Los aspectos más significativos de la incidencia comunitaria en gestión son las atribuciones respecto de las convocatorias territorializadas de acceso a los cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes; la participación en la jornada y horario de las secretarías de juzgados y tribunales y de la oficina judicial; y la participación en la organización y creación de los Institutos de Medicina Legal.

La reforma de 1994, aunque queda ciertamente hipotecada por el mantenimiento de los cuerpos nacionales, significa el primer paso firme en el proceso de descentralización de los medios personales. El alcance que pueda tener la descentralización es hoy difícil de concretar, cuando se está en el momento final de un nuevo proceso de reforma de la LOPJ en lo que afecta a la oficina judicial y al personal al servicio de la administración de justicia. Cabe presumir, teniendo en cuenta los proyectos elaborados, que puede darse un pequeño salto adelante en la descentralización del personal administrativo, salvo en lo que afecta a los Secretarios Judi-

ciales, donde se mantiene con rigidez la dependencia orgánica de los mismos al Ministerio de Justicia.

II. FUNDAMENTO DE LA REFORMA EN LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

El camino recorrido hasta hoy, aunque estemos en espera de la nueva reforma de la LOPJ, permite sostener que, aun de forma lenta y gradual, el modelo va decantándose por un tipo de estructuración sensible a la descentralización territorial. Aumenta la preocupación política y doctrinal por acomodar la administración de justicia al Estado autonómico. Desde tal perspectiva lo que aquí va a defenderse es que tal descentralización tiene posibilidades de avanzar de forma muy significativa sin necesidad de reforma constitucional. En materia de administración de justicia, como sucede en otros campos materiales, la Constitución se limita a configurar el ámbito material a partir de directrices de principio, dejando la articulación concreta del modelo, tanto en su aspecto horizontal como vertical, al legislador de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Constitución, ciertamente, no concreta las relaciones y atribuciones de cada uno de los sujetos que inciden en el campo de la justicia, pero de ello no puede deducirse que la materia esté totalmente desconstitucionalizada. Una interpretación sistemática de la regulación constitucional, en la que se atiende a la unidad jurisdiccional y al principio autonómico, permite hacer las siguientes consideraciones generales, que actúan como presupuestos del programa de reforma que propondremos al final de esta ponencia: a) la Constitución como consecuencia directa de la unidad jurisdiccional y de la unidad del Poder Judicial rechaza la fórmula federal clásica o dual; no cabe, por tanto, la articulación de la administración de justicia en dos escalones independientes, uno, el poder judicial federal y, otro, los poderes judiciales regionales; b) la unidad jurisdiccional no tiene como consecuencia necesaria la centralización y uniformismo del ejercicio de las funciones de las distintas funciones que se integran en la materia administración de justicia; es más, una interpretación sistemática requiere que tal principio sea ponderado con otros principios constitucionales (como el autonómico), y que se tengan en cuenta las distintas dimensiones de la materia (jurisdicción, gobierno y administración) y la diferente conexión que tiene la unidad en relación con ca-

da una de ellas; c) la Constitución posibilita que se desarrolle legislativamente un modelo que, en el seno de un poder judicial único y presidido por el Tribunal Supremo, adopte la “imagen” de un modelo de federalismo judicial en lo que afecta al ejercicio de la jurisdicción, convirtiendo a los Tribunales Superiores de Justicia en tribunales supremos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, y descentralice efectivamente a favor de los gobiernos regionales las atribuciones que afectan a la administración de la Administración de Justicia.

Los presupuestos citados permiten aportar buenos argumentos jurídicos a favor de una interpretación de la unidad que posibilite que la justicia se estructure en España como una pirámide truncada en la que existan escalones de ámbito territorial regional en los que se cierra o culmina el ejercicio ordinario de la jurisdicción; en la que se territorialice el ejercicio de la función de gobierno; y en la que las Comunidades Autónomas se subrogan y ejercen las atribuciones reglamentarias y ejecutivas que afectan a la gestión de la administración de justicia. De acuerdo con estos criterios, debe ser el legislador estatal en la LOPJ el que concrete o desarrolle ese modelo de descentralización.

Dentro del marco constitucional, interpretado desde los criterios indicados, la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Estatutos de Autonomía pueden impulsar un modelo descentralizado de administración de justicia. A continuación se presenta las características del modelo propuesto, distinguiendo los tres grandes ámbitos de la justicia: ejercicio de la jurisdicción; gobierno del Poder Judicial; y gestión o administración de la justicia.

1. *Ejercicio de la jurisdicción*

Como se ha dicho, la Constitución no deja margen a la descentralización territorial del ejercicio de la jurisdicción. Lo que sí permite, y en ello se centra nuestra propuesta, es potenciar la territorialización regional del ejercicio de la jurisdicción. Tal finalidad puede tener distintos instrumentos para concretarse, entre ellos destaca de forma particular el agotamiento de las instancias judiciales en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El artículo 152 CE establece que un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culmi-

nará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. La culminación, siempre que se respete la superioridad del Tribunal Supremo, permite incluir el agotamiento en el Tribunal Superior de todas las instancias tanto en relación con el derecho propio de la Comunidad Autónoma como en relación con el derecho estatal. Aunque dicho agotamiento de instancias se debe compatibilizar con la existencia de grados que son conocidos por el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo debe mantener la posición de vértice superior de la pirámide judicial única, pero cumpliendo funciones distintas a las que actualmente cumple. Aunque el tema debe estudiarse y concretarse Sala por Sala, una propuesta mínima y coherente con la supremacía del Tribunal Supremo es centrar su actividad en la función de unificación de doctrina en lo que se refiere al derecho estatal general, en la de garantizar la igualdad en la aplicación de la ley por los Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas, y en la de resolver los conflictos que puedan darse entre los Tribunales Superiores de Justicia.

Los Tribunales Superiores de Justicia, órganos de la estructura judicial única del Estado español, serían los beneficiados del desapoderamiento de funciones del Tribunal Supremo. Ellos se convertirían en Tribunales supremos “ordinarios” dentro de cada una de las Comunidades Autónomas. Mediante la potenciación de los Tribunales Superiores se conseguiría, cuanto menos, reforzar la imagen de la adecuación de la administración de justicia al principio autonómico.

La conexión entre Tribunal Superior de Justicia y Comunidad Autónoma ganaría intensidad si se aumentaran las conexiones entre el presidente del Tribunal Superior y los órganos de la Comunidad Autónoma. En tal sentido, sería útil que el presidente presentara al Parlamento de la Comunidad Autónoma la Memoria anual del funcionamiento de la Justicia en el territorio de la Comunidad o que presentara al Gobierno de la Comunidad, en tanto tenga competencias en medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia, una relación anual de necesidades.

La territorialización del ejercicio de la jurisdicción tendría otros importantes campos de incidencia: a) intervención de las Comunidades Autónomas en temas de demarcación, planta, y creación de nuevos juzgados; y en la fijación de la capitalidad de los partidos judiciales; b) incidir

en la convocatoria de concursos y oposiciones; c) organizar, aquí con un amplio campo de autonomía, la justicia de proximidad o municipal

2. *Gobierno del Poder Judicial*

Igual que sucede con el ámbito jurisdiccional, tampoco la Constitución deja excesivo margen a la descentralización autonómica del ejercicio de la función de gobierno del Poder Judicial. La competencia exclusiva estatal sobre la Administración de justicia (artículo 149.1.5 CE) incluye, como ha certificado el Tribunal Constitucional, la función de gobierno de la Magistratura y de los Tribunales. Por otra parte, el artículo 122 CE configura al Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno de la judicatura y a él le atribuye la función de aplicar el estatuto legal de los jueces y magistrados.

La opción constitucional, tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional, es nítida: competencia estatal sobre la materia, y dirección del gobierno por el Consejo General del Poder Judicial, cuando menos en lo que afecta a las materias expresamente previstas en el artículo 122. Ante esta situación, similar a la que afecta al ámbito de la jurisdicción, la alternativa de reforma que se puede proponer es la de potenciar la territorialización del gobierno del Poder Judicial. Una operación que puede tomar como instrumento la delegación o la desconcentración, en cuanto no cabe la descentralización política, de funciones del Consejo General en órganos territoriales. Estos órganos territoriales deberán necesariamente estar situados en una posición de dependencia funcional en relación con el Consejo General del Poder Judicial. La supremacía jerárquica del Consejo, cuando menos en las funciones que expresamente la Constitución le atribuye, debe ser reconocida y garantizada.

La propuesta de territorialización del gobierno del Poder Judicial, instrumentada desde la desconcentración, puede adoptar dos modelos institucionales: el de atribuir las funciones a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, o la de atribuir las a un nuevo órgano que podría denominarse Consejo Territorial o Consejo autonómico. La primera opción, patrocinada por el *Libro Blanco* del Consejo General del Poder Judicial, tiene a su favor criterios técnicos, en cuanto evita añadir un nuevo órgano a una realidad compleja y abigarrada, y es la vía que se ha ido imponiendo desde la LOPJ. El artículo 152 de la citada Ley configura un

modelo funcional atento a la descentralización territorial. Las actuales Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores desarrollan importantes facultades de gobierno en relación con todos los órganos jurisdiccionales del territorio y con los jueces y magistrados en ellos destinados.

La segunda opción, la creación de un Consejo territorial, refuerza la imagen de la territorialización autonómica y permite que el órgano tenga una composición no exclusivamente judicial. El nuevo órgano podría incorporar junto a los jueces, que podrían coincidir con los integrantes de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior, a un grupo de juristas designados por el Parlamento de la Comunidad Autónoma. En el aspecto funcional las atribuciones del Consejo territorial tendrían el mismo alcance decisorio que la mencionada opción por la Sala de Gobierno, pero el Consejo estaría en mejor posición para desarrollar funciones relacionales y consultivas.

3. Gestión o administración de la justicia

En el ámbito de la gestión o administración de la justicia es en el que caben alternativas profundamente transformadoras de la situación actual. Este es un campo no incluido dentro de la exclusividad estatal, no integrado en el contenido del artículo 149.1.5 CE, y, por tanto, abierto a que a través de los Estatutos de Autonomía las Comunidades Autónomas asuman competencias en la materia. El asidero constitucional para justificar la incidencia estatal en la materia está en el artículo 149.1.18 (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios) y en el artículo 122.1 (la LOPJ determinará el estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia).

Los planteamientos de reforma deben partir, pues, de que el Estado tiene reservada la legislación básica sobre el personal al servicio de la administración de justicia. En consecuencia, cabría presumir que las Comunidades Autónomas en su Estatutos debieran haberse atribuido el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, la reglamentación, y la ejecución de la misma. Pero no fue ésta la situación o interpretación que se impuso.

Como ya se ha dicho, los Estatutos de Autonomía, ante la indeterminación de la extensión de la competencia estatal (artículo 149.1.5 CE), optaron por incluir una fórmula extravagante: en lugar de fijar de forma posi-

tiva y concreta sus atribuciones, que es lo coherente con la función del Estatuto, establecen una cláusula en la que se atribuyen todas aquellas facultades que la LOPJ haya reconocido o atribuido al Gobierno del Estado. El Tribunal Constitucional, como se ha dicho, salva la constitucionalidad de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, pero a un precio muy alto para las Comunidades Autónomas: anula su eficacia directa como normas de atribución competencial. La interpretación que hace el Tribunal Constitucional termina dejando, con ciertos matices, en manos de la LOPJ la determinación del alcance de la subrogación. El valor atributivo de competencias del Estatuto de Autonomía queda totalmente subordinado a lo que establezca el legislador estatal.

La lógica anterior no ha sido variada hasta ahora y por tanto el campo de la descentralización autonómica ha sido fijado discrecionalmente por el legislador estatal. La descentralización no existe hasta inicios de la década de los noventa y desde entonces (un hito importante es la reforma de 1994), aunque de forma lenta y con ciertas dudas, se va abriendo cauce a la descentralización. Una descentralización que se encuentra muy limitada por la opción que hace la LOPJ de estructurar a los funcionarios en cuerpos nacionales. Los cuerpos nacionales, considerados por el Tribunal Constitucional en la STC 56/90 como una opción legítima aunque no necesaria constitucionalmente, se convertirán en un instrumento justificador de las limitaciones a las transferencias a las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional afirma que la opción por los cuerpos nacionales comporta la necesidad de un régimen común para todo el territorio. Así, para garantizar la existencia de un efectivo régimen homogéneo se requiere la reserva a unas instancias comunes de aquellas actuaciones que, aun siendo típicamente ejecutivas, pueden afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de los funcionarios de la administración de justicia. Todo lo que resulte necesario para mantener el carácter propio de cuerpo nacional debe quedar en la órbita del Estado. La competencia de las Comunidades Autónomas se limitaría a atribuciones que la LOPJ hace al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles o generales para el mantenimiento del carácter de cuerpo nacional.

Esta opción por los cuerpos nacionales, aún admitiendo que sea constitucionalmente aceptable, es la más gravosa para la descentralización de este ámbito de la administración de justicia. Desde nuestra perspectiva no existen razones de peso para establecer una regulación de este personal di-

ferenciada de la del resto de los funcionarios públicos. Las singularidades únicamente podrían fundamentarse en la naturaleza de las funciones que estos funcionarios ejercen, así si fueran funciones jurisdiccionales o para-judiciales cabría establecer un régimen singular. Pero esto sólo se podría, en su caso, plantear respecto a algunas funciones de los Secretarios Judiciales, y en este supuesto su dependencia debería llevarse al Consejo General del Poder Judicial y no al Ejecutivo. En cambio si las funciones son de ejecución o de gestión administrativa, como sucede con el resto de funcionarios al servicio de la administración de justicia, es difícil encontrar buenas razones para llevar la competencia estatal más allá de la regulación legislativa de los aspectos básicos de su estatuto funcionarial. Este es el camino que decididamente debe emprenderse para reformar con criterios descentralizadores la administración de la administración de justicia.

III. NOTA BIBLIOGRÁFICA

1. *Sobre la evolución del Poder Judicial en España, pueden verse*

APARICIO, Miguel A., *El status del Poder Judicial en el constitucionalismo español 1808-1936*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1995.

LANERO TABOAS, Mónica, *Una milicia de la justicia. La política judicial del franquismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

2. *Sobre la imagen de la justicia en España*

TOHARIA, José Juan, *Opinión pública y justicia. La imagen de la justicia en la sociedad española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2001.

3. *Sobre el Poder Judicial en la Constitución Española de 1978*

DELGADO DEL RINCÓN, Luis Esteban, *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

DÍEZ PICAZO, Luis María, *Régimen constitucional del Poder Judicial. La jurisdicción en España. Un ensayo de valoración constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

4. *Sobre el Estado autonómico y la administración de justicia*

BORRELL MESTRE, Joaquín, *Estado autonómico y Poder Judicial*, Barcelona, Atelier, 2002.

JIMENA QUESADA, Luis, *El principio de unidad del Poder Judicial y sus peculiaridades autonómicas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y administración de justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas, 1994.

REVERÓN PALENZUELA, Benito, *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Granada, Comares, 1996.

5. *Sobre la reforma de la administración de justicia con criterios descentralizadores*

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique e IGLESIAS MACHADO, Salvador, *El pacto de estado para la reforma de la justicia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Gobierno de Canarias, 2002.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, CGPJ, 1997.

CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT, *Autonomia i Justicia a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2000.

GALOFRÉ CRESPI, Jaume (coord.), *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 1998.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, *Los retos de la justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2000.

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS, *La justicia a Catalunya en el marc d'un Estat compost*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2000.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Dos estudios sobre administración de justicia y Comunidades autónomas*, Madrid, Civitas, 1998.