

1. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Miguel A. Aparicio Pérez

Introducción

Conviene advertir que las competencias que corresponden a las CCAA en materia de Administración de Justicia no vienen determinadas por la regla general de distribución competencial que la Constitución establece: el artículo 148 no menciona el tema y, por el contrario, el artículo 149. 1. 5ª, la define como de competencia exclusiva del Estado. Además, son escasos y poco claros los preceptos constitucionales que hablan de ello: por un lado el artículo 152. 1., párrafos segundo y tercero y, por otro, la disposición adicional cuarta.

El 152. 1. se refiere, como es sabido, a las Comunidades de acceso directo a la Autonomía y en él se contienen una serie de disposiciones de distinto signo y naturaleza: una norma de habilitación normativa y material-competencial («En los Estatutos de las CCAA podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio»); una norma orgánica de estructuración jurisdiccional (El Tribunal Superior de Justicia culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la CA); y una norma de regulación de las instancias procesales (Las sucesivas instancias procesales se agotarán en el mismo territorio de la CA en que se halle el órgano judicial que haya sido competente en primera instancia).

Por su parte, la disposición adicional cuarta se refiere a todas las Comunidades Autónomas y habilita a que sus respectivos Estatutos regulen el mantenimiento transitorio, en caso de que las hubieren, de las distintas Audiencias territoriales mediante una adecuada distribución de competencias entre ellas.

Pues bien, todas esas disposiciones marcaban como cauces y límites lo que dispusiera la Ley Orgánica del Poder Judicial y los principios de unidad e independencia del mismo.

La regulación competencial de los Estatutos de Autonomía

A pesar de ello, precisamente, basándose en las confusas líneas de apertura que dibujaba la CE, los diferentes Estatutos de Autonomía, salvo excepciones muy contadas, se atribuyeron diversas competencias en esta materia mediante fórmulas que podemos clasificar en los siguientes apartados más o menos comunes:

1º. Introducción de las llamadas cláusulas subrogatorias, mediante las cuales la CA se subrogaba en la posición de ejercer las competencias que la LOPJ otorgara al Gobierno del Estado.

2º. Delimitación (o participación en diversos grados) de las demarcaciones judiciales del territorio y fijación de la capitalidad de las mismas.

3º. Ejercicio del derecho de iniciativa de convocatoria en materia de concursos y oposiciones para la provisión de plazas vacantes en los distintos órganos judiciales y personal a su servicio del territorio, con excepción de las relativas al Ministerio Fiscal.

4º. Fijación como mérito preferente para la ocupación de dichas plazas del conocimiento del Derecho propio y de la lengua propia (con la excepción curiosa del Estatuto de Cataluña que omitía esta última previsión).

5º. Compromiso de auxilio y cooperación en materia de ayuda a la infraestructura técnica y personal de los diversos órganos judiciales.

6º. Participación simbólica en el nombramiento de determinados cargos judiciales.

El juego de este conjunto de previsiones planteaba diversas posibilidades de interpretación: por un lado, la relación entre las cláusulas subrogatorias y las facultades concretas podían permitir una amplia participación competencial en el ámbito judicial; por otro, generaba un cierto riesgo de contradecir el modelo judicial que, aparentemente, la Constitución fijaba. Esta tensión entre ambas posibilidades se agudizó con la aprobación de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial que se inclinó abiertamente por la segunda de las interpretaciones y que, a primera vista, pretendió eliminar las competencias judiciales propias que los Estatutos habían regulado.

La polémica doctrinal es conocida. Ha girado, con los matices propios de cada autor, alrededor de un eje compuesto por dos elementos complementarios: conviniendo todos ellos en que la actividad jurisdiccional propiamente dicha quedaba excluida del ámbito competencial autonómico, el problema se centraba en si (a) las competencias estatutarias entraban o no en el concepto «Administración de Justicia» del artículo 149.1.5ª CE y si (b) habían adquirido o no «congelación de rango» por el hecho de estar contenidas en los Estatutos de Autonomía. E, incluso, terciando en esa doble línea argumental, se llegó a plantear si tales competencias judiciales se habían adquirido a través de la técnica del artículo 150. 2. CE (transferencia de competencias estatales) actuando el Estatuto como una ley de esa clase. No creemos, sin embargo, que proceda reproducir aquí los términos del debate puesto que, en principio, ha sido definitivamente cerrado por las SSTC 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990, de 30 de marzo que fallaron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco contra la LOPJ, en el primer caso, y por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la Diputación General y Parlamento de Aragón contra La L.O. de Planta y Demarcación, en el segundo.

Las líneas de interpretación del Tribunal Constitucional

A) EL SIGNIFICADO DE LAS CLÁUSULAS SUBROGATORIAS

Como es fácil de comprender, el núcleo de la polémica competencial se había de desenvolver en torno a las citadas cláusulas subrogatorias, de

forma que se determinara si, como algún autor había dejado entrever se trataba de normas inconstitucionales, o bien transferían competencias del Estado, o bien eran directamente atributivas de competencias autonómicas. Su calificación, por tanto, incidiría muy frontalmente en los efectos de sus relaciones con las mencionadas Leyes Orgánicas, la primera de las cuales (LOPJ) aparecía constitucionalmente como el instrumento primario de regulación de la materia.

La interpretación del Tribunal se va a inclinar por la tercera de las opciones y afirmará rotundamente que se trata de instrumentos de asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Niega así que tales normas sean inconstitucionales o que sean normas que operan como instrumentos de transferencia. Sin embargo, realizada esta primera afirmación, se preocupa enseguida de marcar los límites dentro de los cuales entiende que pueden operar las competencias que así se asumen. Su doctrina, repetida casi literalmente en las dos sentencias mencionadas (SSTC 56/1990 y 62/1990, F.J. 8 y 5, respectivamente), conviene transcribirla en toda su extensión:

«5. Admitida la operatividad, en su caso, de las cláusulas subrogatorias presentes en diversos Estatutos de Autonomía y, en concreto, en el de Cataluña, como instrumentos de asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia, es necesario precisar cuál sea el ámbito de su eficacia, a cuyo fin resulta decisiva la fijación de sus límites. Estos límites, tal y como hemos precisado en la STC/56/1990, son los siguientes:

a) Las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible en virtud de lo dispuesto en el artículo 149. 1. 5ª de la Constitución, con la excepción de la materia relativa a la organización de las demarcaciones judiciales del respectivo territorio, respecto de la cual aquéllas han asumido competencias participativas (art. 152.1, párrafo 2º de la Constitución).

b) Tampoco pueden las Comunidades Autónomas participar en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos en que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye competencias a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.

c) La asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias atribuidas por la citada Ley Orgánica al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma, de modo que no pueden asumir facultades de alcance supracomunitario.

d) Las cláusulas subrogatorias remiten a las facultades del Gobierno, ésto es, a facultades de naturaleza reglamentaria o meramente ejecutivas, debiéndose excluir, en consecuencia, las competencias legislativas.

e) Finalmente, al analizar cada uno de los supuestos concretos, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre «Administración de la Administración de Justicia», pues en cada caso habrá que determinar si concurren otros títulos competenciales con incidencia en la materia.

En definitiva, como punto de partida, se viene a indicar que la subrogación únicamente se producirá en aquéllos supuestos en que el Gobierno tenga competencias atribuidas por la LOPJ para actuar sectorialmente en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, excluyéndose, por tanto, la participación en las competencias que el Gobierno ejerza en todo el ámbito estatal.

Con ello, el problema se traslada a la determinación de qué competencias concretas, de carácter general o de carácter sectorial, le vienen atribuidas al Gobierno por la LOPJ para poder así especificar, en el segundo supuesto, cuáles pueden ser ejercidas directamente por las CCAA cuyos Estatutos cuenten con las citadas cláusulas subrogatorias. Y, en ese campo, resulta lo siguiente.

a) *Estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia*

Su determinación legislativa es competencia estatal que debe ser ejercida mediante ley orgánica (ex. art. 122.1 CE). Dicho estatuto y régimen jurídico, según la propia doctrina del TC (STC 99/1987) debe comprender, en principio, «la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales [F.J. 3.c)]».

La consecuencia es obvia: las CCAA no se subrogarán en ninguna competencia ejecutiva que posea el Gobierno central destinada al «mantenimiento del carácter de Cuerpo Nacional respecto de los integrados de la Administración de Justicia», que es justamente la opción seguida por la LOPJ.

Opera así en toda su plenitud el art. 455 de la LOPJ que otorga al Ministerio de Justicia todas las competencias en esa materia: selección, formación y perfeccionamiento, así como la provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario.

No obstante, el TC pretende entresacar alguna competencia concreta; y así, en el campo de la formación y perfeccionamiento de los funcionarios admite la posibilidad de que las CCAA coadyuven mediante las técnicas de colaboración y auxilio, aunque, como es evidente, esa posibilidad no se deriva de juego alguno por parte de las cláusulas subrogatorias. Sí que lo admite, en cambio, de manera parcial, sobre la provisión de destinos en órganos de ámbito territorial igual o inferior al de la Comunidad Autónoma, pero matizando, además, que «la unidad de Cuerpo ha de traer consigo la necesaria colaboración de cada una de las Comunidades Autónomas competentes con el Ministerio de Justicia, en los términos que prevea una futura y necesaria normativa» [F.J. 5.a)]. Se deduce así que, mientras tal normativa no exista, tampoco en este sector puede funcionar la mencionada cláusula.

Se admite, por otro lado, la posibilidad de colaboración por parte de las CCAA en suministrar, a petición del Consejo General del Poder Judicial, la

adscripción a determinados órganos jurisdiccionales de funcionarios de tales Comunidades, interpretando así de forma abierta lo dispuesto en el artículo 469.2 de la LOPJ. No se admite, en cambio, participación a la hora de fijar las plantillas del personal, sin perjuicio de que la propia LOPJ les reconozca derecho de iniciativa para convocar las oposiciones y concursos a plazas vacantes de la Carrera Judicial, del Secretariado y del resto del personal de la Administración de Justicia (art. 315) y que pueda funcionar la cláusula subrogatoria en relación con la provisión de las vacantes de las plantillas de los órganos de las Fiscalías.

Por último, juega también dicha cláusula en materia de contratación laboral de profesionales y expertos que sean necesarios ocasional o permanentemente para auxiliar a la Administración de Justicia (art. 508. 3 de la LOPJ).

Esto en cuanto se refiere a la STC 56/90. La STC siguiente —62/1990— dictada en el recurso con la Ley de Planta y Demarcación se halla también el reconocimiento de alguna manifestación de estas cláusulas. Es lo que sucede con el apartado 3º del artículo 50 de dicha Ley que regula el nombramiento de los Secretarios de los Juzgados de Paz por el Ayuntamiento quien «lo comunicará al Ministerio de Justicia para su aprobación». Quedará esta competencia, por subrogación, en manos de las Comunidades Autónomas.

b) *Dotación material de los órganos judiciales*

En este ámbito se produce una notable apertura en la interpretación constitucional y un cierto juego amplio de las cláusulas subrogatorias: se admite así, por esta vía, la competencia para la gestión de todo tipo de recursos y medios para el desarrollo de la función de los órganos judiciales (art. 37.3 LOPJ) sin que quepa admitirse las restricciones que para la gestión de recursos propios imponía a las CCAA el apartado 4.º del mismo artículo 37, razón por la que será declarado inconstitucional.

c) *Otros aspectos de operatividad de las cláusulas subrogatorias*

Sentada la base de que las cláusulas subrogatorias no pueden operar sobre el contenido material del «Poder Judicial» en sentido estricto, el Tribunal deniega cualquier competencia autonómica en lo que es tanto la organización de los tribunales como en la selección del personal adscrito a dicho Poder (jueces y magistrados). No sucede lo mismo cuando se trata de esferas externas a ese núcleo: en concreto, existirá competencia autonómica ejecutiva por subrogación, con el consiguiente desapoderamiento de la que la LOPJ atribuye al Gobierno central, cuando se trate de instar al Consejo General del Poder Judicial la inspección de Juzgados y Tribunales (art. 171.4 LOPJ).

B) LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN DE LAS DEMARCACIONES JUDICIALES

Como señalábamos al comienzo, esta materia, propiciada por el artículo 152.1, párrafo segundo CE, fue introducida en los Estatutos de las

Comunidades de régimen especial con matizaciones diversas. Así el artículo 33.1 párrafo segundo del Estatuto Vasco indica que la CA, «participará en las demarcaciones judiciales de ámbito inferior a la provincia y en la fijación de su capitalidad, fijando, en todo caso, su delimitación»; el artículo 18.2 del catalán habla más genéricamente de «fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Cataluña y la localización de su capitalidad»; el 20.2 del de Galicia no habla de la capitalidad, pero señala que tal delimitación se hará «teniendo en cuenta, entre otros criterios, los límites de los tradicionales partidos judiciales y las características geográficas y de población»; y, finalmente, el 52 del andaluz también utiliza el término de «fijar la delimitación» aunque reproduce la fórmula constitucional «de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial».

Por su parte, el artículo 35 de la LOPJ en sus apartados 1 y 2 ha establecido que la demarcación judicial determinante de la circunscripción territorial de los órganos judiciales se efectuará por ley estatal; y que las CCAA participarán a través de una propuesta de demarcación que deberán presentar al Gobierno Central a petición de éste. Como se puede apreciar, de la comparación entre la dicción literal de ambos tipos de regulaciones se desprenden diferencias más que notables. No obstante ello, el Tribunal va a intentar una interpretación integradora dando una primacía clara al precepto de la LOPJ por entender que éste último constituye el marco de referencia tanto del mandato constitucional como de las disposiciones autonómicas.

Los puntos esenciales de su razonamiento son: 1º) Esta competencia constituye una excepción al sistema general establecido en el artículo 149.1.5ª de la CE porque se trata de una materia que afecta al Poder Judicial en sentido estricto (no puede, por tanto, entrar en juego la cláusula subrogatoria); 2º) la demarcación judicial es una operación complementaria de la fijación de la Planta judicial, y ésta última es de competencia exclusiva del Estado; 3º) en cuanto tal, la competencia para realizar la demarcación pertenece al Estado, mientras que a las CCAA corresponde «participar» en su realización; 4º) no obstante, en cuanto la LOPJ establece una correlación entre determinados tipos de órganos judiciales y determinadas entidades territoriales (Municipio para los Juzgados de Paz, el Partido judicial para los de 1ª instancia e instrucción, la provincia para las Audiencias provinciales y Juzgados con competencia provincial y la Comunidad Autónoma para los Tribunales Superiores) parece claro que la posición de la CA varía respecto de cada una de tales demarcaciones: en cuanto tiene competencia exclusiva para fijar los límites territoriales del Municipio en el ámbito local también la poseerá para la idéntica demarcación judicial; en cuanto la provincia y la Comunidad Autónoma son indisponibles, la CA no puede tener competencia; en cuanto al resto de las demarcaciones judiciales, su competencia reside, precisamente, en la participación que el artículo 35.2 de la LOPJ les confiere.

En materia de capitalidad, las CCAA tienen competencia para fijarla dentro de su territorio en las circunscripciones inferiores al ámbito provincial, o superiores a él pero inferiores al de la Comunidad, (art. 35.6 LOPJ) pero ha de realizarse mediante ley de la CA. Por eso, la STC 62/90 va a declarar inconstitucional el artículo 8.2 de la Ley de Planta y Demarcación en cuanto determinaba ella misma la sede de los Juzgados de lo Penal, de lo

Contencioso-Administrativo, de los Social y de Menores, con jurisdicción de extensión superior o inferior a la provincial. Sin embargo, hay una excepción: en el supuesto de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que tengan un ámbito inferior al provincial, la participación de la CA se realizará para determinar su sede mediante su audiencia preceptiva previa por parte del Gobierno (art. 95.2 LOPJ).

C) OTRAS COMPETENCIAS DISCUTIDAS

Además de haberse impugnado la regulación de las instancias procesales y recursos extraordinarios de la LOPJ, sobre cuya materia el TC no halló indicio alguno de inconstitucionalidad, se plantearon otros temas concretos: la regulación del uso de la lengua propia de la CA, el nombramiento de los Presidentes de los Tribunales Superiores, la colegiación de Abogados y Procuradores y la valoración del conocimiento del Derecho y la lengua propia en concursos y oposiciones.

La regulación del uso de la lengua propia es definida por el TC como competencia concurrente, siendo el Estado el competente para regular su uso en el seno de la Administración de Justicia, dadas las reservas competenciales de los artículos 149.1. 5ª y 6ª. Por otro lado, no advierte que la regulación de la LOPJ vulnere el bloque de constitucionalidad en la materia señalando en forma expresa que «El hecho de que se prevea, por un lado, la obligación del uso del castellano para los miembros del Poder Judicial y para el personal al servicio de la Administración de Justicia a petición de alguna de las partes y la necesidad de traducir en determinados supuestos actuaciones y documentos, es plenamente coherente con la cooficialidad lingüística, tal y como está diseñada por el bloque de la constitucionalidad» (F.J. 41).

El problema que se planteaba con el nombramiento del Presidente era el de los efectos que la LOPJ otorga a la publicación de su nombramiento en el BOE sin reconocérselos al Boletín Oficial de la Comunidad. Tampoco aquí encuentra tacha alguna el TC porque si el nombramiento es realizado por la autoridad estatal los efectos habrán de imputarse a la publicación estatal: la autonómica poseerá la función de una mayor publicidad y expresará una de las formas de colaboración entre CCAA y Poder Judicial (F.J. 42).

Sobre la colegiación obligatoria de abogados y procuradores regulada por la LOPJ, que planteaba posibilidades de invasión de las competencias exclusivas que en esta materia y en la de ejercicio de las profesiones tituladas poseen algunas CCAA: dicha exigencia, afirma el Tribunal, no es inconstitucional porque es una exigencia procesal para introducir la cual es competente el Estado. Sin embargo, la remisión que la LOPJ efectúa a la «legislación general sobre Colegios profesionales», habrá de interpretarse en estos casos como referida a la legislación de dichas CCAA.

Mayor interés ofrece la cuestión relativa a la impugnación de las normas de la LOPJ reguladoras de la valoración de los méritos de conocimiento de la lengua y el Derecho propios. Los Estatutos Vasco, Catalán y Gallego (con la matización que hacíamos para el caso del segundo de ellos), regulaban este conocimiento como mérito preferente. El Tribunal, adelantémoslo, también va a considerar que no existe tal inconstitucionalidad, pero

basándose en que no existe contradicción entre la regulación estatutaria y la regulación de la LOPJ. Para llegar a este conclusión, desarrolla un esquema interpretativo que es, a nuestro juicio, importante: 1º) Afirma rotundamente que la exigencia del conocimiento del «Derecho propio» ha de recaer o extenderse a toda la producción normativa que en el ejercicio de sus competencias dicten los organismos autónomos; 2º) La exigibilidad de la consideración como mérito preferente de esos conocimientos tiene absoluta virtualidad para el acceso a las plazas vacantes que se produzcan en el ámbito de la CA, pero no para el ingreso en los correspondientes cuerpos nacionales; 3º) En consecuencia, la enumeración y calificación de méritos que realiza la LOPJ no es exhaustiva y habrá de determinarse reglamentariamente por el órgano competente para ello. De esta forma, concluimos nosotros, el resultado será el de la ilegalidad de las normas que regulando tal acceso a plazas concretas no introduzcan los citados méritos como preferentes.

Conclusión

Tras estas dos sentencias que clarifican bastante el panorama, creemos que, en breve resumen, se pueden sentar los siguientes principios:

— Las relaciones competenciales de las CCAA en materia judicial se proyectan, por el juego de las cláusulas subrogatorias, en materias de «Administración de la Administración de Justicia», sin poder, en ningún caso, introducirse en el ámbito del Estatuto Jurídico de los Cuerpos Nacionales.

— Excepcionalmente, existe asunción competencial en materia propia de «Administración de Justicia», en los términos ya vistos, cuando se trata de determinar las demarcaciones judiciales. No obstante, la determinación de la Planta queda al margen de dichos ámbitos de competencia.

— Las relaciones entre CCAA, Gobierno Central y Poder Judicial son planteadas por el TC en términos abiertos de colaboración y cooperación.

A tenor de lo indicado y teniendo en cuenta las disposiciones de la LOPJ, podríamos elaborar la siguiente lista competencial en la materia que hemos abordado:

— Proponer al Consejo General del Poder Judicial las ternas (una de cada tres plazas de las Salas de lo Civil y lo Penal de los Tribunales Superiores) de juristas de reconocido prestigio para su nombramiento como magistrados.

— Colaboración con el Gobierno en las actividades de formación y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración de Justicia (incluidos Jueces y Magistrados).

— Iniciativa en la convocatoria de todo tipo de plazas vacantes y participación en la provisión de destinos dentro del ámbito de la CA.

— Competencia para adscribir funcionarios propios de la CA, con carácter eventual o permanente, como soporte técnico de los Juzgados y Tribunales.

- Contratación de personal en régimen laboral con igual fin.
- Aprobar el nombramiento de los Secretarios de los Juzgados de Paz, cuando tales puestos no sean ocupados por funcionarios judiciales.
- Gestión de todo tipo de recursos y suministro autónomo de servicios y bienes a los Juzgados y Tribunales.
- Solicitar al Consejo General del Poder Judicial la inspección de tribunales.
- Participar en la fijación de las demarcaciones judiciales en los términos que se han expuesto.
- Legitimación activa para exigir la valoración como mérito preferente del conocimiento de la lengua y del Derecho propios en los distintos concursos para ocupar las plazas vacantes tanto del personal administrativo como del judicial.