

PODER JUDICIAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

**Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Granada**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. EL PUNTO DE PARTIDA: UN ORDENAMIENTO UNITARIO Y UN PODER JUDICIAL UNITARIO. 1. EL PODER JUDICIAL EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO AUTONÓMICO. LA EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL SOBRE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. DE COMPETENCIA ESTATAL EXCLUSIVA A COMPETENCIA COMPARTIDA POR VIRTUD DE LAS CLAUSULAS SUBROGATORIAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. 2. EL SUSTRATO MATERIAL DEL PODER JUDICIAL. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO. DE LA COMPETENCIA UNIVERSAL DEL ESTADO EN UN ORDENAMIENTO UNITARIO AL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD DE ORDENAMIENTOS Y DE LA LIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES. 3. CONCLUSIÓN: HACÍA LA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS Y DEL PODER JUDICIAL. 4. EL PODER JUDICIAL ANTE LA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS.

PODER JUDICIAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

POR

Francisco Balaguer Callejón

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN. EL PUNTO DE PARTIDA: UN ORDENAMIENTO UNITARIO Y UN PODER JUDICIAL UNITARIO

Si esta exposición se hubiera formulado en los primeros años de desarrollo constitucional, habría sido sin duda mucho más breve, por cuanto el entendimiento general de las relaciones entre Poder Judicial y CCAA era justamente el de práctica ausencia de relaciones. Ciertamente el título de este trabajo nos da cuenta ya de la complejidad que presenta, pues al hablar de Poder Judicial y CCAA se tiene en cuenta que son términos distintos, algo que no sería posible al hablar de los otros elementos de la clásica división de poderes: si hablamos del poder legislativo o del ejecutivo, podemos hablar de poder legislativo de las CCAA o del poder ejecutivo de las CCAA. Al hablar del Poder Judicial, tenemos que referirnos a Poder Judicial y CCAA.

Permanece, por tanto una diferenciación sustancial, pese a lo cual, podría decirse que, en la actualidad, la relación entre Poder Judicial y CCAA es mucho más intensa que en los primeros años de implantación del sistema constitucional. En efecto, en esos primeros años, el entendimiento generalizado de este tema partía de la existencia de una estructura específica del Estado autonómico, que se podía distinguir de la estructura propia del Estado federal por tener un sólo

ordenamiento jurídico, sobrepuesto a la diversidad de ordenamientos territoriales y un sólo poder judicial cuya unidad resultaba coherente con la unidad del ordenamiento. Este planteamiento¹, que se admitía por casi todos los autores en sus manifestaciones esenciales², afirmaba la capacidad normativa general del Estado sobre la capacidad limitada de las CCAA, asentada básicamente en la regla de supletoriedad del artículo 149.3 CE así como en la desigualdad competencial existente entre las CCAA³.

Junto a esta reafirmación de la unidad del ordenamiento, la del Poder Judicial, considerado como un poder del Estado, en ningún caso de las CCAA, de tal manera que ni siquiera los órganos que culminaban la organización judicial en las CCAA, los Tribunales Superiores de Justicia, podían considerarse como órganos de las CCAA, por cuanto que se integraban también en el Poder Judicial estatal. La jurisprudencia del TC tampoco dejaba lugar a dudas en esta materia. Así, en la STC 38/1982, de 22 de junio (FJ4) se dice respecto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que «el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial»⁴.

Con estos planteamientos, las referencias a la relación entre el Poder Judicial y las CCAA se limitaban básicamente a reafirmar la

¹ Cuya formulación inicial se debe a I. De Otto, en su estudio sobre la prevalencia del derecho estatal, publicado en la REDC, n. 2 (1981) y posteriormente en *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986. Con alguna matización a la misma en su obra *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, págs. 277-8).

² Incluso cuando se rechazaba en su formulación general, pero admitiendo el carácter más completo del ordenamiento estatal frente a los autonómicos con la consecuencia, derivada de esa plenitud, de justificar su condición de derecho supletorio: cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 166, 364 y ss., 409 y ss.

³ El Estado podía así extender sus normas sobre todo el territorio nacional, normas siempre válidas, que cedían en su aplicación ante las de las normas de las CCAA producidas en ejercicio de sus competencias, manteniendo entonces su condición de derecho supletorio, en un entendimiento automático de la regla de supletoriedad que se da ya en la STC 5/1981 y que se mantiene con diversos vaivenes y contradicciones hasta las SSTC 118/1996 y 61/1997. Cfr. mi trabajo «Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad». *Revista de Derecho Político*, n. 44, 1998, págs. 285-305 y bibliografía allí referida.

⁴ La relación del Tribunal Superior de Justicia con la Comunidad Autónoma no es una relación orgánica, sino meramente territorial, derivada del lugar donde radica su sede (STC 25/1981, de 14 de julio).

competencia estatal en base al artículo 149.1.5.º CE, así como a señalar la única excepción contemplada en la Constitución a esta competencia, la del art. 152.1 CE⁵ y a analizar la posición del Poder Judicial frente al Derecho autonómico, respecto de los conflictos entre el Derecho estatal y el autonómico, tema sobre el que volveremos más adelante.

1. EL PODER JUDICIAL EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO AUTONÓMICO. LA EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL SOBRE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. DE COMPETENCIA ESTATAL EXCLUSIVA A COMPETENCIA COMPARTIDA POR VIRTUD DE LAS CLÁUSULAS SUBROGATORIAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La cuestión, sin embargo, ha seguido un desarrollo diferente al que estos planteamientos iniciales proyectaban. Ese desarrollo estaba ya anunciado de algún modo en las llamadas cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, en virtud de las cuales (en términos similares) a las CCAA les correspondía en relación con la Administración de Justicia ejercer todas las facultades que las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado. Un primer comentario doctrinal que podemos mencionar sobre este tipo de reglas, nos manifiesta claramente que las mismas serían, como otros preceptos estatutarios de naturaleza similar, con pretensión de vincular al Estado, reglas sin valor jurídico subordinadas plenamente a lo que determinara la LOPJ a la cual se remiten⁶. Esta afirmación parecía plenamente coherente

⁵ En virtud del cual dentro de la organización institucional autonómica obligada para las CCAA que hayan seguido la vía del artículo 151 (y posible constitucionalmente para las demás) «Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia».

⁶ Cfr. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984, para quien (pág. 39), estas cláusulas son meras auto-transferencias de competencias, que carecen de apoyo constitucional alguno por ser la Administración de Justicia competencia plena estatal en la que la partici-

con una interpretación constitucional de los Estatutos, en la que se subordinara lo dispuesto en los mismos a las reglas de competencia establecidas en la propia Constitución. En efecto, la Constitución se limita a asignar al Estado la competencia sobre «Administración de Justicia» y no contempla excepción alguna para esa atribución competencial (salvo la ya mencionada del art. 152.1 CE). De tal modo que estas cláusulas subrogatorias carecerían de cobertura alguna desde el punto de vista constitucional. Lo cual, ya de entrada nos plantea una paradoja: ¿qué sentido tienen todos estos preceptos incorporados a los Estatutos de Autonomía⁷. Posiblemente el mismo que otros muchos en los que, por ejemplo, se definen como competencias exclusivas algunas que no son (y se salvan, por tanto, las competencias de normación básica del Estado) o las facultades de solicitar a las Cortes Generales que aprueben leyes-marco o leyes orgánicas de transferencia del artículo 150.2 CE, o para instar al Gobierno de la Nación a la celebración de Convenios o Tratados con países de recepción de emigrantes de la CA, etc. Son normas que atribuyen facultades que no pueden condicionar al legislador estatal, o que deben ser interpretadas en base a la Constitución para determinar su auténtico alcance (no la Constitución en base a ellas).

La cuestión es, sin embargo, que, frente a esa interpretación constitucional de los Estatutos, el TC operó lo que podríamos llamar una «interpretación estatutaria de la Constitución»: en efecto, en la STC 56/1990, los recurrentes alegaban que la consideración del Poder Judicial como competencia estatal estaba reservada únicamente a la función jurisdiccional, siendo, por el contrario, la competencia sobre «la Administración de la Administración de Justicia» de naturaleza residual, al no estar incluida dentro de la atribución al Estado de la competencia sobre «Administración de Justicia», de tal manera que podía ser asumida estatutariamente por las CCAA como así había sido, entrando a formar parte de las competencias autonómicas.

El Tribunal Constitucional no admite expresamente esta argumentación, pero sí parece admitirla de manera implícita: en efecto, para

pación autonómica sólo está constitucionalmente abierta en los casos tasados a que alude el artículo 152.1. Además, se trata de «autotransferencias en blanco (...) que pretenden recibir para sí todas las competencias del Gobierno, cualquiera que sea su justificación y contenido».

⁷ En la expresión de I. de Otto, se trata de una especie de atribución de competencia «en blanco» en la que el contenido de la competencia autonómica ha de determinarse a partir de lo dispuesto en otras leyes. Cfr. I. de Otto, *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, pág. 207.

el TC, la distinción entre un concepto estricto de Administración de Justicia (equivalente a «función jurisdiccional») y un concepto amplio (equivalente a «la Administración de la Administración de Justicia», esto es, a todo lo relacionado con los medios personales y materiales que sirven de auxilio para el ejercicio de la función jurisdiccional, pero que no forman parte de su núcleo esencial) se explica por «la transformación que la Constitución introdujo en la organización y gobierno del Poder Judicial; la consagración de un auténtico sistema de autogobierno organizado, siguiendo la línea del Derecho Comparado europeo, en torno a la existencia de un órgano específico hacía necesario, antes de proceder a un reparto de poder territorial, delimitar el campo de autogobierno que garantizara la independencia respecto de otras funciones accesorias o de auxilio no incluidas ni en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado ni en ese autogobierno garantía de la independencia funcional» (STC 56/1990, FJ6). Para el TC «Este dato explica, no sólo la secuencia normativa en la materia, sino también que se acudiera a una técnica peculiar de asunción de competencias como es la subrogatoria; ésta, a la postre, supone una previa definición de campos por el legislador estatal para asumir luego las Comunidades Autónomas lo que se reserve al ejecutivo estatal. Dicho de otra manera, la introducción de un nuevo sistema de autogobierno, llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno» (STC 56/1990, FJ6).

Esta argumentación, que parte de la necesidad de «dar coherencia al bloque de la constitucionalidad en este terreno salvando la aparente contradicción existente entre Estatutos y Constitución, y buscando una interpretación de aquéllos conforme a la Constitución, en una línea hermenéutica de carácter general y afirmada especialmente con los Estatutos de manera reiterada por este Tribunal (STC 18/1982, entre las primeras)» (STC 56/1990, FJ 5), llega a la conclusión siguiente: «El artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la «Administración de Justicia»; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del artículo 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva termina precisamente allí» (STC 56/1990, FJ 6). Para el TC, en suma: «deslindar los elementos básicos de autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador or-

gánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza de la Administración de Justicia en sentido estricto y «Administración de la Administración de Justicia»; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el artículo 149.1.5.º de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el artículo 152.1, párrafo segundo» (FJ6), de tal manera que es constitucionalmente legítima la subrogación autonómica respecto de las atribuciones en favor del Gobierno de la Nación efectuadas por la LOPJ (FJ7).

Esta interpretación realizada por el Tribunal Constitucional conduce a un resultado aparentemente paradójico: el Gobierno de la Nación (y, por tanto, la mayoría gobernante, en definitiva) al realizar un deslinde entre las competencias del CGPJ y sus propias competencias, lo está haciendo en realidad en beneficio exclusivo de las competencias de las CCAA con cláusula subrogatoria. La perplejidad que produce esta interpretación, tras el punto de partida que se basaba en la consideración de que el Poder Judicial era exclusivamente estatal, no queda salvada por más que se analice con detalle esta sentencia. Por el contrario, la argumentación contenida en la misma sigue sin resolver el problema principal: de qué precepto constitucional se puede extraer un concepto de Administración de Justicia que permita a las CCAA asumir las competencias que la propia LOPJ atribuye al Gobierno. Lo cierto es que de ninguno. Porque la cuestión es que las CCAA sólo pueden asumir en sus Estatutos aquellas competencias que no hayan sido previamente atribuidas al Estado por la Constitución de acuerdo con el artículo 149.3 CE, y la competencia sobre «Administración de Justicia» ha sido expresamente atribuida al Estado por la Constitución sin que en la Constitución se distinga entre un sentido amplio y uno estricto, ni mucho menos entre las facultades que le correspondan al Gobierno de la Nación o las que le correspondan al Parlamento, más allá de las reservas de ley orgánica establecidas al efecto. La argumentación del TC tiene, por tanto, una clara debilidad de partida: es artificial porque pretende resolver el problema de la constitucionalidad de los Estatutos salvando preceptos estatutarios que no pueden ser salvados más que mediante una previsión específica de la LOPJ a la que esos Estatutos remiten. Es al legislador orgánico al que le corresponde decidir si esas facultades serán del Gobierno de la Nación o de los gobiernos de las CCAA, no a los Estatutos de Autonomía.

Naturalmente, el TC es consciente en esa sentencia del desapoderamiento que podría producirse por esta vía respecto de la compe-

tencia estatal del artículo 149.1.5.º, y para resolverlo tiene que recurrir a otros instrumentos (que no son instrumentos competenciales, aunque los califique como tales) para evitar que las competencias del Estado pasen a ser, en virtud de la cláusula subrogatoria, competencias de las CCAA. Así, se afirma que, por virtud de la reserva de ley orgánica del art. 122.1, las competencias que asuman las CCAA por medio de las cláusulas subrogatorias no pueden en ningún caso ser legislativas: esto es, reconvierte el TC una competencia exclusiva (o plena si se prefiere ese término) del Estado, en una competencia legislativa, a nivel de legislación orgánica, aplicando el mecanismo de legislación frente a ejecución de otros apartados del artículo 149.1 CE. Mecanismo claramente inapropiado tanto por exceso como por defecto. Por defecto porque es una competencia exclusiva y por exceso porque, si no fuera exclusiva y permitiera efectivamente el ejercicio competencial autonómico fuera del ámbito de la reserva de ley orgánica, nada impediría el desarrollo legislativo de esa ley orgánica a través de leyes de las CCAA, ya que la reserva de ley orgánica no se opone a ese desarrollo legislativo, como sí se opone, sin embargo, la atribución de la competencia de legislación al Estado (por ejemplo la legislación laboral, de acuerdo con la propia interpretación del TC, que integra el desarrollo normativo completo de la materia⁸). De tal manera que la técnica de la reserva de ley orgánica no ampara una restricción de las competencias normativas de las CCAA de esa naturaleza.

La debilidad de los argumentos de contención del alcance de las cláusulas subrogatorias previamente validadas se manifiesta también en la permanencia de las atribuciones al Gobierno de la Nación derivadas de la opción de la LOPJ por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales, lo que comporta la necesidad de un régimen

⁸ Para el TC «cuando la Constitución emplea el término *legislación laboral* y la atribuye a la competencia estatal, incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa) del instrumento legal puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de *legislación* los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente, dentro de éstos deben incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 5).

común en todo el territorio nacional, pues en caso contrario se vulneraría también el mandato del art. 122.1 (reserva de Ley orgánica). El TC entiende que determinadas facultades, como son las que afectan a la selección, formación y perfeccionamiento de estos cuerpos nacionales, al tener una dimensión supraautonómica no corresponde a las CCAA (aunque éstas puedan coadyuvar mediante técnicas de colaboración o auxilio). Como se puede observar, de acuerdo con esta doctrina, si la opción del legislador no hubiera sido la del modelo de Cuerpos Nacionales, no habría, al parecer, impedimento constitucional para que las CCAA tuvieran una intervención mayor en esta materia, pues se apoya la distribución competencial en la técnica de la reserva de ley orgánica y no en las previsiones constitucionales específicas (el artículo 149.1.5.º).

La sentencia deja, sin embargo, fuera del alcance del Gobierno de la Nación, la facultad de instar del Consejo General del Poder Judicial la inspección de los órganos judiciales, que atribuye, en virtud de la cláusula subrogatoria, de manera exclusiva a las CCAA. Como se puede ver, el resultado al que se llega es absolutamente contradictorio con el punto de partida que mencionábamos al principio: no se trata ya sólo de que no corresponda al Estado en exclusiva la competencia sobre Administración de Justicia (salvo la excepción contenida en el artículo 152.1 CE) sino que, además, no le corresponde siquiera al Gobierno una facultad tan esencial como la de instar la inspección de los órganos judiciales. A este resultado tan lesivo para el Gobierno de la Nación no se llegaría ni siquiera con la implantación de un modelo federal, que permitiría la existencia de un poder judicial propio de las CCAA, pero que haría posible también la iniciativa estatal para instar la inspección (o para inspeccionar directamente) de sus órganos judiciales. La situación es tan paradójica que, considerándose el Poder Judicial como una competencia exclusiva del Estado y estando constituidos estos órganos por funcionarios que pertenecen a un Cuerpo único estatal, la competencia para instar la inspección de esos órganos le corresponde en exclusiva a las CCAA.

Naturalmente que en esta argumentación hay que introducir otra reflexión necesaria para comprender que el problema no es tan grave como parece. En efecto, cuando se ha dicho aquí que el Poder Judicial es un Poder del Estado, no se ha pretendido decir que se trate de un Poder integrado netamente dentro de las instituciones generales del Estado, como es el caso de las Cortes Generales o del Gobierno de la Nación. El Poder Judicial, en cuanto poder del Estado no es más que el poder de aplicación del Derecho y de garantía de los derechos. En ese sentido es un Poder del Estado global, que se integra dentro del ordenamiento constitucional más que en el ámbito estricto del ordena-

miento general del Estado o de los ordenamientos autonómicos. Para ello no es obstáculo, no debe serlo, el poder de conformación que, por virtud de la competencia del artículo 149.1.5 y de la reserva de Ley Orgánica tienen las Cortes Generales y las instituciones generales del Estado. Ese mismo poder de conformación existe respecto del TC que, como es sabido, no se integra en nuestro sistema dentro del Poder Judicial, y ello no es obstáculo para que el TC pueda considerarse igualmente un órgano integrado dentro del ordenamiento constitucional, cuya misión consiste justamente en garantizar ese ordenamiento sobre los ordenamientos parciales y por tales hay que considerar tanto el general del Estado como los autonómicos. Es cierto también que un *status* similar hay que atribuirle (a pesar de la propuesta de nombramiento de todos sus miembros por las Cortes Generales) al CGPJ en cuanto órgano de gobierno del Poder Judicial.

Se puede decir, en suma, que, en esa interpretación estricta del Poder Judicial en cuanto a la función jurisdiccional desarrollada por el mismo, el Poder Judicial se integra claramente dentro del Estado global. Ahora bien, el problema consiste en que en interpretación amplia del mismo, no podemos olvidar que estamos ante una estructura orgánica en la que confluyen en la actualidad tres entes con facultades competenciales propias: el Estado, las CCAA y el CGPJ. Dejando a un lado al CGPJ, como órgano de autogobierno del Poder Judicial, cabe plantearse si, más allá de los problemas constitucionales que plantea la distribución competencial entre Estado y CCAA, esa distribución tiene sentido sobre la base de un Poder Judicial único para las dos. A mi juicio ni la distribución es constitucionalmente aceptable ni tiene sentido sobre esa base. Más bien habría que decir que la propia evolución del Estado autonómico aconsejaría un enfrentamiento directo con el problema afrontando la posibilidad de optar por una solución que hiciera posible la existencia de un doble poder judicial, el del Estado y el de las CCAA, al modo federal⁹. Esta solución¹⁰ permitiría evitar las paradojas y las perplejidades a que conduce el intento mediador del TC con una diversificación competencial que carece de sentido constitucional e incluso de sentido lógico: órganos formados sobre la base de

⁹ Aunque esta no es una solución exclusiva de los sistemas federales, recordemos el ejemplo de la Constitución de 1931, con el Tribunal de Casación catalán, cfr. Muñoz Machado, op. cit., vol. II, pgs. 33-34.

¹⁰ Cfr. sobre el tema M.A. Aparicio, «Jueces y Justicia en la Constitución española», en José Asensi Sabater (Coord.), op. cit., págs. 955 y ss. Cfr. igualmente, Juan Fernando López Aguilar, Justicia y Estado autonómico, ed. Civitas, Madrid, 1994.

un Cuerpo único estatal en los que el Gobierno de la Nación no puede instar la inspección; facultades del Gobierno de la Nación sobre los funcionarios y de las CCAA sobre los contratados, diferenciaciones competenciales irreales, como la de considerar que es «competencia» de la CA publicar el nombramiento oficial de los Presidentes de los TSJ, cuando este nombramiento sólo tiene efectos desde que se publica en el B.O.E., etc.

Hacia esa dirección, que permitiría hacer frente a las aspiraciones autonómicas sobre la base de la reforma de la Constitución (y del principio de que una reforma constitucional es siempre más conveniente que interpretaciones constitucionales que puedan resultar lesivas de la normatividad constitucional), parece caminar la propia evolución del ordenamiento constitucional, si tenemos en cuenta cual ha sido el destino de esas teorías a las que hacía referencia al principio sobre la unidad del ordenamiento.

2. EL SUSTRATO MATERIAL DEL PODER JUDICIAL. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO. DE LA COMPETENCIA UNIVERSAL DEL ESTADO EN UN ORDENAMIENTO UNITARIO AL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD DE ORDENAMIENTOS Y DE LA LIMITACION DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES

Como se dijo al principio, el punto de partida era, en efecto, la idea, aceptada por la jurisprudencia del TC de que el Estado tenía una competencia general e ilimitada para regular cualquier materia como consecuencia, por un lado, de la desigualdad competencial entre las CCAA y, por otro, de la posibilidad de que las CCAA no quisieran hacer uso de sus competencias, aplicándose entonces la norma estatal como norma supletoria en virtud de lo establecido en el artículo 149.3 CE. La idea de un ordenamiento estatal completo, en el que se insertan los ordenamientos parciales autonómicos, ha quedado totalmente superada por la doctrina constitucional establecida en las SSTC 118/1996 y 61/1997. Esta orientación jurisprudencial ha cambiado sustancialmente la imagen del Estado autonómico y de las relaciones entre el ordenamiento estatal y los autonómicos.

Lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha ido implantando, de manera progresiva en esta década de los 90, una visión federalizante del Estado autonómico que se manifiesta de modo incipiente en sentencias como la 56/1990 y que se evidencia en las

últimas decisiones sobre la regla de supletoriedad del derecho estatal.

La diferenciación en términos de validez (y no sólo de vigencia) entre ordenamiento estatal y autonómicos, permite marcar una frontera entre ambos que no puede dejar de tener consecuencias en lo que se refiere a los órganos de aplicación del derecho y, especialmente, a los jueces y tribunales. La equivalencia entre la plenitud del ordenamiento estatal y el carácter estatal del Poder Judicial experimenta ahora una alteración en el primero de sus dos elementos que puede influir en el segundo de ellos.

3. CONCLUSIÓN: HACIA LA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS Y DEL PODER JUDICIAL

Si la unidad del Poder Judicial se defendía sobre la base de la existencia de un ordenamiento unitario, roto ya el carácter unitario del ordenamiento por referencia al ordenamiento general del Estado (sigue siendo unitario por referencia al ordenamiento constitucional, pero esa es otra cuestión), cabe plantearse qué sentido tiene ahora el mantenimiento de un Poder Judicial unitario. En efecto, toda vez que el Estado tiene ahora su propio ordenamiento que no siempre se mezcla o se confunde con el ordenamiento autonómico y que las CCAA tienen también su propio ordenamiento, no se entiende bien porque tiene que haber una estructura orgánica diseñada y conformada exclusivamente por el Estado para que garantice la aplicación del derecho autonómico. ¿No tendría más sentido que esa estructura orgánica fuera diseñada y conformada por las CCAA, que son las primeras interesadas en garantizar la eficacia de su derecho?, ¿No tendría sentido que fueran sus propios tribunales los que aplicaran el derecho autonómico desarrollado en ejercicio de las competencias exclusivas de las CCAA?. Naturalmente que esta opción no es fácil de desarrollar porque el sistema competencial diseñado en nuestro ordenamiento no establece claras líneas de separación entre las competencias del Estado y las de las CCAA, pero para eso existe, justamente, un Tribunal Constitucional con capacidad para resolver los conflictos competenciales que puedan plantearse y cuyas decisiones son y serían vinculantes para los órganos judiciales estatales y autonómicos.

En todo caso, la situación actual, originada por la validación de las cláusulas subrogatorias y por la posterior consolidación de competencias autonómicas operada por la LO 16/1994, de 8 de noviembre, y

el proceso de transferencias abierto a partir de esa reforma de la LOPJ¹¹, no parece muy satisfactoria desde el punto de vista de una ordenación racional de las competencias. La distribución competencial es muy capilar (podríamos hablar de microcompetencias en algunos casos y en otros de meras competencias simbólicas) y habrá que esperar para ver si resulta operativa.

4. EL PODER JUDICIAL ANTE LA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS

Una cuestión que me parece interesante tratar aquí, más allá de los aspectos estructurales u orgánicos de la relación entre Poder Judicial y CCAA, es la referencia a la incidencia que tiene la pluralidad ordinamental respecto de la función jurisdiccional misma y, en concreto, del sometimiento a la ley de los órganos judiciales en el ejercicio de esa función.

Respecto de la aplicación del derecho autonómico por el Poder Judicial, se sigue planteando el problema de la comprensión de las facultades del juez respecto de la ley en estas colisiones entre normas pertenecientes a diferentes ordenamientos. Una regla general que puede establecerse al respecto es que en estas colisiones no puede estar presente nunca, por definición, el principio de jerarquía. No cabe hablar de jerarquía, por ejemplo, entre leyes estatales y reglamentos autonómicos o a la inversa. La regla de preferencia aplicativa, la regla de prevalencia, es la única que en orden de la vigencia de las normas puede utilizarse para determinar el desplazamiento de aquellas normas autonómicas que, dictadas en el ejercicio de competencias no exclusivas, colisionen con las normas estatales, cualquiera que sea el rango de unas o de otras. Del mismo modo, esta regla sirve para determinar el desplazamiento de las normas estatales que colisionen con normas autonómicas producidas en el ejercicio de competencias exclusivas de las CCAA, sea cual sea el rango de unas o de otras. También resulta irrelevante que unas sean anteriores y otras posteriores, pues la regla de prevalencia va unida a una delimitación competencial que el juez está habilitado para hacer en estos términos estrictos de preferencia aplicativa en orden a determinar la vigencia de unas y otras normas.

¹¹ Cfr. sobre el tema, E. Alvarez Conde, «El reparto de competencias en materia de Administración de Justicia: el estado de la cuestión», en Antoni Monreal (ed.), *La división de poderes: el Poder Judicial*, ICPS, Barcelona, 1996, págs. 59 ss.

No así cuando el juez tenga dudas sobre la validez, en cuyo caso sólo podrá inaplicar las normas reglamentarias, teniendo que plantear la cuestión de inconstitucionalidad cuando se trata de normas legales.

Por tanto, el Poder Judicial ha asumido un importante papel arbitral en un ordenamiento complejo como el nuestro si tenemos en cuenta que también tendrá que aplicar con preferencia a las normas estatales y autonómicas las del Derecho comunitario en virtud del principio de primacía. Esta posición especial que asume el Poder Judicial no implica una relajación del sometimiento a la ley. Hay que tener en cuenta que los órganos judiciales sólo deciden en relación con la vigencia de la ley, nunca respecto de su validez. La decisión sobre la validez le corresponde en exclusiva, en nuestro ordenamiento, al TC. Pero la complejidad que adquiere un ordenamiento donde sobre el mismo territorio confluyen fuentes procedentes de tres ordenamientos distintos, sitúa la posición del juez en un plano distinto porque la decisión sobre la vigencia de la ley pasa a ser un elemento normal en el proceso de aplicación del Derecho que se sobrepone a las posibilidades que en este orden siempre había tenido el juez para aplicar el principio cronológico apreciando la derogación de las leyes anteriores por las posteriores o el principio de especialidad.

La cuestión es, sin embargo, que todas estas operaciones sobre el derecho que procede de tres ordenamientos diversos las hacen jueces que integran un mismo Poder Judicial, que son a la vez jueces de derecho europeo, de derecho estatal y de derecho autonómico. Cabe plantearse, a este respecto, si el proceso de integración europea no traerá nuevas exigencias de transformación orgánica a la estructura del Poder Judicial que se sobrepongan a las que se derivan ya del proceso de descentralización territorial operado en nuestro país. La pregunta es si habrá en el futuro tres Poderes Judiciales correspondientes a los tres ordenamientos que confluyen en nuestro territorio.