

3. LAS COMPETENCIAS RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

**EN TORNO A LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SENTADA EN LAS
SSTC 56/90, DE 29 DE MARZO, Y 62/90, DE 30 DE MARZO**

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

Profesor Titular de Derecho Constitucional

**Facultad de Derecho de la Universidad
de Granada**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. *Antecedentes*. 2. *La posición de la Justicia en el sistema constitucional y en la configuración del orden competencial Estado/CC.AA.* I. DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN Y DE LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.—1. *Problemas constitucionales básicos*. 2. *Cláusulas subrogatorias e interpretación constitucional*. II. LA STC 56/90: EL ENJUICIAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA LOPJ.— 1. *Problemas constitucionales de la LO 6/85. La prelación normativa entre la LOPJ y los EE.AA.* 2. *Las competencias autonómicas de participación en la organización de las demarcaciones judiciales*. 3. *Sobre las competencias de los órganos judiciales*. III. LA STC 62/90: EL ENJUICIAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA LDPJ.—1. *Problemas constitucionales de la Ley 38/88: cláusulas subrogatorias y sujeción a la LOPJ*. 2. *Otras materias controvertidas en la LDPJ*. IV. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

3. LAS COMPETENCIAS RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

EN TORNO A LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SENTADA EN LAS
SSTC 50/90, DE 29 DE MARZO, Y 62/90, DE 30 DE MARZO

POR

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes

El Pleno del Tribunal Constitucional resolvió, por sentencias de 29 de marzo de 1990 y de 30 de marzo de 1990, sendos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra, respectivamente, la **Ley Orgánica del Poder Judicial** (L. Org. 6/85, de 1 de julio) y la **Ley de Demarcación y de Planta Judicial** (Ley 38/88, de 28 de diciembre).

El primero de estos recursos de inconstitucionalidad acumulados integraba las impugnaciones originariamente interpuestas por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco, en su calidad de partes actoras en proceso constitucional contra una abultada serie de artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial (**LOPJ**). El segundo, incorporaba las alegaciones formuladas separadamente por las Cortes de Aragón, la Diputación General de Aragón y el Parlamento de Cataluña, atinentes

a la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial (**LDPJ**).

A los sólitos efectos de economía procesal, el TC procedió a subsumir alegatos, y a sistematizar, en el cuadro de un pronunciamiento único, el tratamiento y solución jurisprudencial de los problemas de inconstitucionalidad suscitados al respecto de las referidas Leyes. De un lado, la envergadura de las alegaciones en cada uno de los casos exigía la unicidad de enfoque jurisprudencial. De otro, la interrelación entre las respectivas líneas de impugnación aconsejaba también su acometimiento conjunto, en cierto modo **ordenado**, tal y como se desprende de la consecutividad de los pronunciamientos resolutorios del Pleno del TC en sendas causas. Tan es así que en la lectura de las citadas sentencias nos es posible encontrar abundantes remisiones a una y a otra línea de impugnación, y, consiguientemente, a una y a otra línea de respuesta judicial.

Nos hallamos, por tanto, no sólo ante la afluencia de argumentaciones impugnatorias por parte de los diversos sujetos procesales que ostentan calidad actora, sino también ante la afirmación, por parte del Tribunal, de una doctrina jurisprudencial de notable trascendencia de cara a la conformación de todo el Poder Judicial prefigurado en el Título VI CE, de la Jurisdicción y, consecuentemente, de las dimensiones orgánica y funcional de la **Justicia** en el complejo entramado de poderes que estructuran el sistema constitucional español¹.

2. La posición de la Justicia en el sistema constitucional y en el orden competencial

El origen del problema o problemas afrontados en la jurisprudencia que fundamenta este estudio se centra, naturalmente, en las dificultades de conceptualización y de incardinación de lo que pueda o deba entenderse por **Justicia** —uno de los elementos troncales de la construcción de todo Estado de Derecho— en nuestro marco o sistema constitucional concreto.

Es sabido que, de un lado, la clave de la innovación de la Constitución de 1978 estriba en la introducción de una **Ley fundacional** de todo el poder del **Estado** —en su sentido más amplio, comprensivo y difundido—, en cuanto Constitución plenamente **normativa y jurisdiccionalizada**.

¹ Para una aproximación general e introductoria a la incardinación de la Justicia y de la Jurisdicción en el Estado autonómico, cfr. el monográfico **Especial número XI** de la revista *Poder Judicial (PJ)*, 1989. Véase, en concreto, F. TOMÁS y VALIENTE: «Poder Judicial y Estado de las Autonomías», pp. 13-30; y J. J. GONZÁLEZ RIVAS: «Poder Judicial y Tribunal Constitucional», *ibidem*, pp. 31-41.

Pero no menos importante resulta la introducción del **principio pluralista**, principio, a su vez, provisto de manifestaciones **plurales**. El pluralismo se erige en eje vertebrador de la estructura del Estado, así como, al mismo tiempo, en un valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE). Sus manifestaciones fluyen tanto a través de un nuevo y complejo sistema de fuentes cuanto a través de los nuevos centros de poder político dotados de capacidad para la innovación de ese mismo ordenamiento. En ese contexto, la consumación de la propuesta contenida en la CE, en punto a la distribución territorial del poder de innovación normativa ha venido a destacarse como uno de los rasgos más representativos de la definición de un modelo **autonomista/autonómico**, y, como se ha destacado, funcionalmente equiparable al **federo-regional** o **federalizable**.

La indefinición *ab initio* de nuestro **modelo de Estado** ha condicionado de forma ciertamente decisiva la solución jurídica del problema nuclear de toda forma de poder integrativo y **compuesto**: el del reparto interior de atribuciones, potestades, facultades y otras formas y expresiones de un **ámbito de competencias** cierto, delimitado, y **tutelable**, en su caso, **por vía jurisdiccional**.

Pese a esta indefinición, es cierto que persisten muy numerosos puntos de divergencia teórica con respecto del patrón **federalista** clásico. Como se sabe, éste se funda sobre un reparto tasado de competencias materiales con base en la atribución pactada de un restringido **listado competencial** a los poderes **federales**. El modelo se sustenta sobre el presupuesto lógico de la soberanía **preexistente** de los estados **federados** y su **autolimitación** en virtud de la institución de un entramado de poderes **unitarios, prevalentes** en el caso de colisión vertical, y explicitados por medio de una **Constitución escrita**.

Y uno de los caracteres habitualmente definatorios de este alzado federal —en contraposición a las formas de descentralización tendentes a entretejer alguna red de poderes **regionales** conjugables con el preexistente poder del Estado—, lo es el de la reserva a los estados federados de las competencias relativas a la organización de la Justicia ordinaria, a la Judicatura y, en suma, a las instancias básicas y a los diferentes órdenes de la Jurisdicción ².

La Constitución Española de 1978 ha optado, en este sentido, con plena rotundidad, por la afirmación de un Poder Judicial constitucional-

² Éste es, obviamente, el modelo federal de organización judicial instituido en los EE.UU. y en la RFA, cfr. M. CAPPELLETTI: *Judicial Process in Comparative Prospective*, Oxford, Clarendon Press, 1989 (esp. Chapter IV: «Judicial Branch in Transnational Union: Its Impact on Integration», pp. 337 y ss.; R. S. STEWART: «Principios constitucionales y valores del federalismo: La experiencia en EE.UU.», en *RCEC*, núm. 1, 1989, pp. 55-75; y E. KATZ: «Perspectivas contemporáneas del federalismo americano», *ibidem*, pp. 13-30.

zado como **Poder unitario y exclusivo del Estado** (o, como suele añadirse, del Estado *central*). Así, a primera vista, tanto el Poder Judicial como la Jurisdicción quedan fuera del reparto territorial de funciones, competencias y atribuciones operado en virtud tanto de la propuesta de reordenación del poder contenida en el artículo 1.2 de la CE, cuanto del Título VIII y de la consagración del pluralismo de fuentes, del pluralismo normativo y del pluralismo competencial. Pluralismos todos estos realmente operativos a partir de la activación del **orden competencial** impuesto por la puesta en marcha del mecanismo autonomista y la configuración del mapa de autonomías con el que hoy contamos.

No debe, sin embargo, subestimarse —tampoco a estos efectos, una vez más, introductorios— el factor del pluralismo en la comprensión global del referido marco de comprensión de la hipótesis conceptual y ordenadora de la **Justicia** en la CE.

Toda vez que la CE ha consagrado la plural ordenación vertical y horizontal de los poderes, una manifestación de esta pluralidad lo es, inequívocamente, la redistribución de la potestad legiferante sobre un modelo *sui generis* de poder territorial que se encuentra ya camino de su consolidación. No puede escapársele a nadie el que una de las cualidades más **típicas** de este modelo consista, precisamente, en la persistente **apertura** dogmática, política y técnica, de su configuración, en un ya casi estructural proceso de definición.

Si es probable que este dato de la apertura sea, en efecto, predicable de la totalidad de los experimentos constitucionales destinados a integrar territorialmente el conjunto orgánico de poderes que animan el subyacente sustrato de **soberanía** que, en definitiva, refleja todo **acto constituyente**, es seguro que el modelo autonómico español ha acentuado este rasgo hasta convertirlo en auténtica piedra angular del mismo.

En tal fenómeno intervienen factores de diverso orden sobre los que no procede aventurarse aquí. La carga de historicidad del problema «regional» o de la problemática configuración de España como **Estado nacional** o como **nación de naciones**; los condicionantes específicos del complicado proceso constituyente español; la singularidad del Título VIII CE como solución **de principio** o **abierto** al envenenamiento de la «cuestión territorial»; la consiguiente polémica —técnica y doctrinal, pero, ante todo, política— en derredor de la llamada «desconstitucionalización de la estructura del Estado»³, y acerca de la futurible cristalización del mismo; las

³ Cfr. P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *RFDF. Comp. Madrid*, núm. 54, 1979. Sobre las perspectivas de evolución del modelo, cfr. E. AJA, J. TORNOS, E. ALBERTÍ, R. PERULLES: *Informe sobre el Estado de las Autonomías*, Madrid, Civitas, 1989.

muchas vicisitudes de los «procesos autonómicos» que han dado lugar al llamado «mapa autonómico» (formado por 17 Comunidades Autónomas consolidadas, y dos procesos abiertos aún en Ceuta y Melilla); la, por el momento, pendiente renegociación autonómica tendente a prefigurar un más **avanzado** modelo de Estado de Autonomías «proto-federalizadas»; las correlativas reformas de alcance constitucional que ello ha de conllevar (así, por ejemplo, en lo que hace al Senado), forman parte de ese elenco de cuestiones imbricadas en la aludida **apertura** en la configuración de los regímenes jurídicos de esos **entes de poder territorial** que incorporan —en el marco de la unidad del Estado y dentro de la imprescindible solidaridad recíproca— las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.).

Pero la problemática que este comentario a las citadas sentencias constitucionales se propone acometer no alude, en verdad, tanto al hecho de la inclusión del modelo territorial del Estado cuanto a la inconclusión del concepto jurídico de **Justicia** operativo en el mismo ⁴.

Si hay un terreno específico en que las innovaciones producidas por el hecho de la opción autonomista en sede constituyente pueda, hoy por hoy, continuar propiciando incertidumbres, ése es, sin duda alguna, el de su repercusión en el perfeccionamiento del **régimen ordenador de la Jurisdicción** ⁵.

Son varios los razonamientos que apoyan esta afirmación. Primero, el de la notable imprecisión con que «El Poder Judicial» aparece recogido y regulado en la CE.

El constitucionalismo español se había entrenado tradicionalmente en el tratamiento de problemas e instituciones tales como el de la definición de las prerrogativas de la Corona o la institucionalización de la Jefatura de Estado, como el de la interrelación entre Gobierno y Cortes o Cámaras Legislativas, o como el de la decantación de un modelo de responsabilidad política *more parlamentario* —esto es, evolutiva y progresivamente dissociable de otras formas de responsabilidad, bien sea ésta criminal, bien sea política ante el Rey.

Lo que desde luego no había cultivado nuestra tradición constitucional era un tratamiento normo-institucional mínimamente adecuado de la **Jurisdicción** en cuanto **función del Estado, destinada a pronunciar Derecho**

⁴ Cfr. CELAYA IBARRA: «Poder Judicial y Estado de las Autonomías», en *Poder Judicial*, especial núm. XI, 1989, pp. 49-61; A. DEL CACHO FRAGO: «Poder Judicial y Comunidades Autónomas», *ibidem*, pp. 63-68; y J. I. GARCÍA RAMOS: «El Poder Judicial en el Estado de las Autonomías», *ibidem*, pp. 69-75.

⁵ *Vid.* I. BORRAJO: «El Estado de las Autonomías a la luz de la experiencia federal de los EE.UU.», en *RCEC*, núm. 1, 1989, pp. 13-30; desde otra perspectiva, cfr. también L. LÓPEZ GUERRA: «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *ibidem*, pp. 77-92.

en el caso concreto. Antes bien, las raíces históricas de la Justicia española habían configurado a ésta, durante el largo periplo de nuestra modernidad y contemporaneidad, cual **aparato orgánico**. Un aparato, sí, complejo y descentralizado —en atención al esquema de las **especialidades** de la Jurisdicción—, pero dependiente, al cabo, del Poder Ejecutivo. Y un aparato, por demás, carente de cualquier garantía de cara al desenvolvimiento plenamente independiente, exclusivo y excluyente, de la función que, en teoría, compete al Poder Judicial, como «tercer Poder», desde los mismos orígenes del constitucionalismo: juzgar, **decir el Derecho** en cuanto solución **última** (vocacionalmente **firme**, jurídicamente fundada y jurídicamente razonada) al litigio materializado, velando por la observancia y ejecución de aquélla ⁶.

Como resultado de ello, la obra del constituyente español de 1978 rezuma la voluntad de **fundamentar** finalmente una verdadera y plena Justicia/Jurisdicción, entendida esta última en su acepción de ámbito de realización propia, excluyente y exclusiva, de un poder del Estado de Derecho que la propia **Ley de leyes** ha basamentado y propugna. Poder que, como los otros poderes del Estado todo, es poder jurificado, e incardinado, por ende, dentro de una misma fuente de legitimación de valores y de fines, al tiempo que proveedora de funciones y de facultades lícitas para su prosecución. Un Poder legitimado en la soberanía popular y democrática, en la que se sustancia a la postre toda Constitución normativa. Un Poder que es, por mor del propio carácter estructural de la norma **fundacional** del Estado, jurisdiccionalizado él mismo. Y un Poder que es, además, independiente en el marco de su inexcusable sometimiento a Derecho ⁷.

En este último aserto se encierra una componente de cierta complejidad. El **sometimiento a Derecho** implica desgranar, primero, el sistema de sus fuentes —identificando a un tiempo las claves de **prelación** entre sus diversos cuerpos o segmentos normativos—, para desbrozar, después, las **claves de interacción** entre la doble condición de la Jurisdicción, como fórmula de sometimiento de todo poder político al ordenamiento jurídico territorializado, y como manifestación de un poder integrador y único —el mismo Estado de Derecho—, superimpuesto a los varios entes de poder político. Y todo ello, además, en obligada consonancia con la caracterización del propio **modelo autonómico** en cuanto solución *sui*

⁶ Atiéndase, en este sentido, el enfoque suscrito por J. L. REQUEJO PAGÉS en su reciente trabajo *Jurisdicción e Independencia Judicial*, Madrid, CEC, 1989, en buena medida tributario de la aportación efectuada por I. DE OTTO, publicada hoy en sus *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, M. Justicia, 1989.

⁷ Con carácter general, sobre las alternativas teóricas a la organización de la Justicia y/o de la Jurisdicción en el moderno Estado constitucional, véase H. Kelsen: *Giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981. Para un enfoque adecuado a la solución jurídico-institucional adoptada entre nosotros, cfr. P. PÉREZ TREMPES: *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Madrid, CEC, 1985.

generis al desafío definitorio de un **orden competencial**, frente a cualquier alternativa empírica y/o teórica —y, muy particularmente, frente a la federal— como modelo de Estado provisto de una Justicia **ordinaria única y estatal**.

Muchas de estas cuestiones han sido abordadas ahora en la cualificada sede de la jurisprudencia constitucional dictada por el supremo intérprete de la **Ley fundamental**. La enjundia y sustantividad de las respuestas vertidas en tan relevantes materias explican y justifican más que sobradamente una mínima atención por parte de los seguidores de la evolución doctrinal de nuestro particular acervo constitucional.

Estas páginas desean servir de pie a esa reflexión.

I. DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN Y DE LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. Problemas constitucionales básicos

Un presupuesto previo al comentario a las sentencias constitucionales citadas es el del sometimiento a examen a la normativa afectante al concepto de **Justicia** desgranable del Título VI de la Carta, desde la perspectiva de la organización territorial del poder diseñada en el Título VIII de la misma.

Se trata, concretamente, de examinar en qué forma y en qué medida el despliegue de las potencialidades **reestructuradoras** del Título VIII CE viene o no a modificar el originario concepto de una Justicia **unitaria y exclusiva** del Estado. La problematidad de semejante objeto no sería considerable de no ser por el carácter claramente ambivalente con que el vocablo **Justicia** —y, lo que es más grave, también, en un mismo sentido, el sintagma **Administración de Justicia**— aparece utilizado repetidamente por el constituyente.

En efecto, la **Justicia** aparece referida en la Constitución en calidad de **valor** o de **referencia axiológica** (Preámbulo y artículo 1.1), en calidad de **aparato orgánico** (artículos 122.1 y 124.1) y en calidad de función o de Poder objetivo (artículo 117.1), cualificado por ser una expresión funcional de la soberanía y del Imperio de la Ley Estado de Derecho.

Del mismo modo, la **Administración de Justicia** se nos aparece a veces como sinónimo del Poder-sujeto/organización o entramado orgánico (artículo 121), y otras como el objeto de la actividad del mismo, cuando no es utilizada para aludir al complejo burocrático o **administrativo** (artículo 122.1) que, imprescindiblemente, presta soporte material e infraestructural a la impartición de Justicia como **función de los jueces** (esto es, como pronunciamiento, vocacionalmente firme, de la regla del Derecho o del Derecho objetivo aplicable a cada **caso** en cuanto **cuestión litigiosa**).

Una interpretación literal o sistemática permitiría solventar las dificultades de dicción de uno u otro sentido de los vocablos citados durante el primer período de vigencia de la Constitución. Su posterior **desarrollo** haría cada vez más difícil esta pacificación a primera vista, haciéndose necesario el concurso de otros instrumentos hermenéuticos.

La progresiva complicación de la cuestión conoce un primer **punto fuerte** con el desencadenamiento de los **procesos autonómicos** que han conducido al actual mapa de 17 CC.AA. Así, hay que hablar primeramente de la pauta sugerida, en materia de Justicia, por los Estatutos de las CC.AA. históricas o «privilegiadas» —aquéllas con superior **techo competencial**, ex artículo 151 y Disp. Trans. 2⁸—, y luego, en buena medida, secundadas por gran parte por los Estatutos de las CC.AA. de régimen **común u ordinario**, con variaciones específicas en cada uno de ellos.

Como novedad estelar en este concreto dominio, los Estatutos catalán (EACat., artículo 18.1), vasco (EAPV, artículo 35.5) y gallego (EAGal., 20.1) desde su posición cronológicamente pionera, procedieron a instaurar una problemática suerte de **cláusula subrogatoria** en materias de Justicia, posteriormente secundada por la totalidad de los EE.AA., con la única excepción del Estatuto riojano.

Se trata, probablemente, de la más problemática atribución de competencias de cuantas vienen operadas por las diferentes **normas institucionales básicas** de las CC.AA. Consiste esta subrogación en la atribución expresa y directa a las CC.AA. de cuantas facultades vinieren reconocidas o atribuidas al «Gobierno del Estado» por las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial⁹. Anteponiendo el dato de que la totalidad de los Estatutos de Autonomía fueron promulgados con anterioridad a la culminación del mandato constitucional de provisión de Ley Orgánica para la ordenación general del Poder Judicial, son bien pocas las consecuencias jurídicas derechamente inferibles de la subroga-

⁸ Vid. EACat., LO, 4/79, de 28 de diciembre; EAPV, LO 3/79, de 18 de diciembre; EAGal., LO 1/81, de 6 de abril; EAAnd., LO 6/81, de 30 de diciembre.

⁹ En el momento de la entrada en vigor de estos primeros Estatutos, la única regulación dimanada en desarrollo del Título VI CE se cifra en la LO 1/80, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.

ción. Si acaso, habría que contar con que el mecanismo tendría que operar en todo caso sobre las competencias atribuidas al Gobierno por la venedera LOPJ (y cuya interpretación convendría ceñir, por tanto, al ámbito material estricto de la **ejecución**, en cuanto competencia gubernamental más típica), y siempre sin perjudicar las competencias tituladas por el CGPJ en virtud de la ya entonces vigente LO 10/80, del CGPJ.

Pero lo cierto es que la sola lectura de los términos en que aparecen redactadas las cláusulas subrogatorias en los diversos Estatutos no podía dejar de suscitar algunas instintivas dudas de constitucionalidad. La discusión comienza en el mismo punto y hora en que se considera que la Justicia ha sido calificada no ya sólo como una de las competencias claramente atribuidas al Estado —sea **central** o **global**, aunque, en todo caso **supracomunitario**—, sino como uno de los datos propios y distintivos de nuestro **modelo de Estado**, en el que la Jurisdicción se configura como poder unitario, ajeno a la distribución territorial de potestades ejecutivas y legislativas operada en puridad por el Título VIII CE.

Y a estos concretos efectos resulta mucho más relevante la previsión del artículo 149.1.5 CE —toda vez que incardinada en el diseño constitucional del **reparto de competencias**— que cualquiera de las que, dentro del Título VI CE (artículos 117 a 127 CE), concurren en la configuración de la **Jurisdicción** como expresión **unitaria** de un Poder **exclusivo** del Estado.

Frente al tenor literal del artículo 149.1.5 CE, cabe diferenciar dos líneas de interpretación. La primera nos presenta una lectura restringida de la locución «Administración de Justicia» por la que ésta sólo alude a las funciones jurisdiccionales en su sentido más estricto y a sus titulares, los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial *stricto sensu*. Pero, naturalmente, esa lectura se yergue en clara contraposición a una lectura hipotética de la misma locución dentro de la cual se incluyan también las funciones de cooperación, auxilio y sostenimiento material de la Jurisdicción a los que parece aludir el artículo 122.1 cuando contempla el diseño básico de atribuciones del nuevo órgano de gobierno del Poder Judicial.

En esta segunda lectura nos es dable concebir la intervención por parte de las CC.AA. en materias concernientes a la «Administración de Justicia» ajenas a la función jurisdiccional —toda vez que ésta se ciñe a la instrucción, enjuiciamiento y declaración del Derecho—, pero coincidentes, en cambio, con cuantas funciones vendrían posteriormente a recogerse en la LO 6/85, de 1 de julio (LOPJ), en cuanto actividades de auxilio, cooperación, dación de cuenta, ordenación, documentación y otras formas de contribución al «servicio» de la «Administración de Justicia» o **Administración Judicial**.

Como puede deducirse, la polémica no es en absoluto baladí. Dependiendo de la opción interpretativa suscrita habrán de determinarse no ya solamente las propias facultades del CGPJ sino también el espacio de competencia **objetiva** del Gobierno del Estado y, correlativamente, de las instituciones colegiadas autonómicas, en caso de que a éstas les quepa margen de cooperación o de ejecución en aquélla.

El primer punto de apoyo para esta operación de esclarecimiento hermenéutico debe, lógicamente, buscarse en la Constitución **textual** o **documental**. Pero, como en otras ocasiones, la lectura de los Títulos Preliminar, VI y VIII CE no resulta, en este extremo, fructífera en absoluto.

La confusión terminológica se ve, en este caso, ahondada por la oscuridad de intención con respecto del alcance que por el constituyente haya querido imprimirse al significado profundo de la reorganización territorial del Poder político del **Estado**, desdotando a este concepto de la univocidad de la que disfrutaba, para pasar a dar lugar a una referencia abierta y plurívoca a los poderes públicos y las administraciones que hoy incorporan al Estado. De ahí que, al margen de la escueta y terminante dicción del artículo 149.1.5, poco quepa iluminarla con la utilización que del concepto de dicha «administración» se ejerce en el Título VI: se habla, efectivamente, de «personal al servicio de la Administración de Justicia» como algo diferenciado de Jueces y Magistrados (v. 122.1), se habla de «error judicial» como una *species* del género «funcionamiento anormal de la Administración de Justicia» (v. 121); se dice, idénticamente, que Jueces y Magistrados «administran» la Justicia (v. 117.1); pero se nos dice también que sólo la Ley Orgánica del Poder Judicial regulará el Estatuto del «personal al servicio de la Administración de Justicia» (v. 122.1).

De otra parte, el artículo 150 CE prevé la eventualidad de atribución *ad hoc* de un cuadro **extraestatutario** de competencias a alguna(s) o a la totalidad de las CC.AA., sea en régimen de desarrollo legislativo de «bases, directrices o principios» (150.1), sea en régimen de transferencia o delegación de «facultades correspondientes a materias que **por su propia naturaleza** sean susceptibles (de ello)» (150.2). A un tiempo, se nos recuerda que cuantas atribuciones pudieran reconocerse a las CC.AA. en materias atinentes a la Justicia/Poder y a la organización de la Jurisdicción, serán «de conformidad con lo previsto en la LOPJ», y «dentro de la **unidad e independencia** de éste» (v. 152.1 CE).

Ni siquiera la interpretación sistemática del texto constitucional propicia una noción pacífica respecto de lo que el artículo 149.1.5 entienda por «Administración de Justicia» (en adelante, «A. de J.» o simplemente AJ) en cuanto **competencia exclusiva** del Estado (149.1). Como evidencié DE OTTO, la sustracción del PJ a las CC. AA. no requería, en principio, su específica mención en el 149.1.5. Tal sustracción venía impuesta ya por la disposición de su carácter unitario y por la atribución de su gobierno a un

órgano constitucional íntegramente ajeno a la distribución territorial del poder, el CGPJ (122.2 CE). La identificación, por tanto, de la locución **AJ** con el Poder Judicial haría del todo superfluo el precepto contenido en el 149.1.5¹⁰.

En esa misma medida, partiendo de una delimitación competencial autonómica efectuada *ex negativo* —cual es la que se diseña en el juego combinado de los artículos 149 y la Disp. Trans. 2 CE—, procedería identificar la competencia **exclusiva** consignada en el 149.1.5 con la lectura ampliada del régimen ordenador de la Justicia en España: una lectura que comprende aquellas variadas funciones de cooperación, auxilio y ejecución que, sin colisión alguna con los artículos 117 y 122 CE, cabría atribuir a las CC.AA. si no lo impidiera *ex profeso* la propia Constitución en la referida regla.

En atención a este dato, el proceso de inferencia nos obliga, por un lado, a considerar la inserción de **cláusulas subrogatorias** en materias de **AJ** en favor de las CC. AA. o bien como caso clarísimo de extralimitación del poder estatuyente, o bien como una expresión extemporánea de la facultad del poder legislativo del Estado en orden a la transferencia y delegación de competencias a través de ley orgánica —y el Estatuto es, sin duda, una ley cualificada por este especial carácter—, aun cuando éstas escapen al listado contemplado en el 148 CE, **techo** de las CC.AA. instituidas al albur del complejo mecanismo de doble lista en que se apoya el diseño de **orden competencial** de nuestro Estado autonómico.

Desde esta perspectiva, el único modo de salvar la constitucionalidad de las polémicas cláusulas estribaría, a simple vista, en la interpretación de éstas en clave de atribución tácitamente cubierta por el artículo 150.2 CE. No obstante la recurrencia de esta argumentación por parte de alguna doctrina, «al solo efecto dialéctico» de posibilitar el rescate de semejante atribución¹¹, lo cierto es que, en primer término, una lectura doctrinal un punto más comprensiva, así como, en segundo término, la propia jurisprudencia constitucional del TC, han venido a clausurar tal vía de razonamiento. Y ello por dos razones: primera, por el manifiesto **fraude constitucional** que un artificio tal podría haber evidenciado, toda vez que la cer-

¹⁰ Cfr. I. de OTTO: *Estudios sobre el Poder Judicial*. Madrid, M. Justicia, 1989, pp. 205 y ss. Establece, a estos efectos, un paralelismo interesante con el que se desprende de la lectura del artículo 149.1.3. en relación con los artículos 93-96 CE, relativos al influjo del Derecho Internacional en relación con las formas de distribución, interna del poder territorial.

¹¹ Cfr. I. DE OTTO, *op. cit.*, p. 207. En contraste, y para una lectura en clave más **autonomista** de las posibilidades de la subrogación, cfr. J. M. VILASECA I MARCET: «Competencias de Catalunya en materias de Administració de Justicia», en *Primeres Jornades sobre l'Administració de Justicia en Catalunya*, Barcelona 1983, pp. 73 y ss.; J. M. CASTRO FERNÁNDEZ: «Tribunales Superiores de Justicia», *ibidem*, pp. 9 y ss.; véase también el trabajo de P. CRUZ VILLALÓN: «El TSJ en el Estatuto de Andalucía», en VV.AA.: *El Poder Judicial*, IEF/D. G. Cont., 1983, pp. 913 y ss.

teza del régimen competencial exige la **explicitud del propio sistema de fuentes**; segunda, por el necesario esfuerzo interpretativo que aparece reclamado por el análisis del **fondo** de la cuestión debatida, y que, con este expediente, continuaría irresuelta: hasta qué punto el concepto de **AJ** adoptado en sede constituyente viene o no a precluir cualquier concurrencia de tipo legislativo o meramente gestora por parte de las CC.AA.

La lectura alternativa del discutido sintagma **AJ** conduce, por el contrario, a la identificación más estricta o restringida de dicha «administración» (esto es, impartir, dictar) Justicia, dejando al margen de ésta lo que, muy gráficamente, se viene a considerar como «administración de apoyo a la administración de Justicia». Con variaciones en el seno de la doctrina **autonomista** —por contraposición a la doctrina **centralista** encarnada por DE OTTO—, esta lectura se encuentra, en cuanto al problema de **fondo**, más próxima a la finalmente acometida por el TC en las sentencias que venimos comentando. No obstante, y en atención a la necesaria toma en consideración de otros distintos elementos paramétricos del juicio constitucional que está encomendado al TC, la resultante final de la impugnación ante este intérprete cualificado de la Ley fundamental se aproxima, en sus efectos, al dictamen auspiciado por la posición **centralista**, y como tal ha venido a acusarse y contestarse desde posiciones contrarias.

En todo caso, este debate obedece tanto al hecho primordial de que no se trate sólo de una cuestión **formal** de prelación entre fuentes del Derecho —esto es, de un hipotético caso de contraposición de **cualesquiera leyes orgánicas al Estatuto autonómico** en cuanto norma institucional básica de cada Comunidad, y norma que es, por tanto, esencialmente **política y paraconstitucional**—, cuanto al hecho, más sutil, de que nos hallemos en la necesidad de colacionar, al hilo de las impugnaciones suscritas por la parte actora de los diferentes recursos, todos aquellos títulos **material-competenciales** que puedan contribuir a sentar una lectura unitaria y sistemática del orden competencial diseñado por la Constitución y por el concurrente **bloque de la constitucionalidad** en materias de Justicia. Una lectura que ha de ser capaz de prestar respuestas a cuestiones formulables en los siguientes términos: ¿puede una ley orgánica —norma, por su propio régimen, «**unilateral**» del Estado— venir a modificar el contenido indisponible del orden constitucional convenido en la CE y en los EE.AA., tal y como han protestado airadamente los actores de los recursos vascos?¹²; ¿puede, en segundo lugar, un título competencial colateral o tangente —tal como, por ejemplo, el regulador del régimen básico del personal de las Administraciones públicas— contribuir a aclarar un litigio constitucional centrado, en un primer plano, en la ordenación del régimen de la Jurisdicción?

¹² Cfr., en esta línea, las declaraciones efectuadas en rueda de prensa por el consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno Vasco, señor J. R. Guevara, recogidas en los diarios *El País* y *El Correo Español - El Pueblo Vasco*, con fecha 5 de abril de 1990.

Dicha lectura se desgrana en dos niveles sucesivos: 1) el nivel relativo al obligado análisis constitucional del subyacente **sistema de fuentes** reguladoras del orden de competencias en materias de Justicia; 2) el nivel relativo al enjuiciamiento estricto de la constitucionalidad de las disposiciones de las leyes impugnadas, sea en atención al respeto al previo sistema de fuentes (esto es, en atención a su legitimidad), sea en atención al respeto al orden competencial. En este segundo nivel es donde se produce la consideración de otros puntos igualmente incardinados en las leyes impugnadas, y merecedores sin duda de la atención doctrinal. Destacan, entre estas cuestiones, la dilucidación de las potestades de las CC.AA. en cuanto a la organización de las demarcaciones judiciales y en cuanto a la disposición de los TSJCC.AA. en el organigrama de instancias y recursos por los que cabe sustanciar determinados asuntos.

Procederemos ahora a comentar este análisis.

2. Cláusulas subrogatorias e interpretación constitucional

Comenzábamos diciendo que la organización de los pronunciamientos que las SSTC 56/90 y 62/90 contienen responde, en uno y en otro caso, a una **unidad de criterio** que llega a ser, en ocasiones, **unidad de enjuiciamiento**. Prueba de ello lo es el que los fundamentos jurídicos se desgranen verticalmente a través de un esqueleto básicamente análogo, cuya columna vertebral contempla los siguientes *items*: 1) Problemas de legitimación activa; 2) Impugnación de cuantos preceptos parecen contradecir el sentido o el alcance normativo de las denominadas «cláusulas subrogatorias»; 3) Impugnaciones relativas a las disposiciones contenidas en las leyes Orgánicas del Poder Judicial y de Demarcación y de Planta Judicial, en punto a la participación de las CC.AA. en la organización de las demarcaciones judiciales; 4) Impugnaciones relativas a cuestiones diferentes a la competencia en materia de organización judicial (competencias materiales, funcionales y de organización de la administración al servicio de la Administración de Justicia); y 5) Otras impugnaciones no clasificables de acuerdo con los puntos precedentes —un arco en el que destacan la utilización de lenguas cooficiales y la valoración de méritos para la provisión de plazas judiciales.

En todos los apartados, la jurisprudencia alumbrada por las SSTC comentadas resulta clarificadora.

1) Poco hay que comentar, ello no obstante, al primero de estos *items* toda vez que su elemento más sobresaliente estriba, probablemente, en venir a confirmar una línea jurisprudencial que, ya desde hace unos

años, y con vicisitudes, venía abriéndose paso. En efecto: no sin dificultades, el TC ha procedido a legitimar la acción para el recurso directo de inconstitucionalidad por parte de las CC.AA. en virtud de una conexión material más o menos indirecta respecto a la preceptuada «relación» de tal recurso «con el propio ámbito de competencias» de la C.A. impugnante, conexión impuesta por la LOTC (artículo 32.1, en combinación con el juego de 161.2 CE) ¹³.

En el sentido de explicar el carácter «más o menos indirecto» o **colateral** de la aludida **conexión material**, la doctrina ha recordado con frecuencia el decurso evolutivo suscrito por el TC a través de sus SSTC de 2 de julio 81, 15 de junio 82 y 23 noviembre 83, ampliando progresivamente el margen de legitimación activa de las CC.AA. para el acceso al recurso de inconstitucionalidad. Desde la primerísima lectura jurisprudencial de la estricta conexión de la impugnación debatida con las propias competencias de la C.A. (lo cual, dicho sea de paso, convertía a este recurso en un desdoblamiento funcional, anticipado, de las diferentes variantes de proceso competencial —recursos de inconstitucionalidad con **fondo competencial**, conflicto de competencias e impugnaciones *ex artículo 161.2 CE*—), se llega así a una lectura mucho más flexible y lábil por la que la «conexión» —en absoluto limitada a la avocación **para sí** o *vindicatio potestatis* de competencia alguna— puede ser reconducida a la defensa de un orden competencial objetivo en el que cabe impugnar transgresiones estatales no inmediatamente repercutibles sobre el plano de la defensa del propio ámbito competencial de la C.A. impugnante.

Desde esta perspectiva, ambas sentencias proceden a desarticular la argumentación suscrita por la Abogacía del Estado con la intención de demostrar la inexistencia de acción por parte de las CC.AA. ¹⁴.

Se sienta, a través del esfuerzo de interpretación sentado en las respuestas judiciales, una inteligencia amplia de la legitimación procesal para activar el enjuiciamiento directo y abstracto de disposiciones provistas de rango, fuerza, carácter o valor de Ley. Una concepción, además, no sólo reiteradora de anterior jurisprudencia, sino crecientemente diáfana y contundente, destinada, por tanto, a otorgar a esta jurisprudencia la rotundidad necesaria como para dar por pacífico un punto de recurrente litigiosidad cual el aquí controvertido.

¹³ Cfr., en esta línea, la interpretación que de la cuestión de la legitimación activa para las CC.AA. ha configurado el TC en sus SSTC 84/82 (FJ 1), 26/87 (FJ 1) y 74/87 (FJ 1).

¹⁴ El fortalecimiento del principio *pro actione*, tendente a hacer prevalecer la interpretación de las normas más favorable a la admisión y sustanciación de los recursos, comprende, efectivamente, una lectura extensiva de la legitimación. Cfr. STC 199/87 (FJ 1). Sobre la superación del entendimiento estricto o «estrecho» de la legitimación activa de las CC.AA. en el recurso directo contra las Leyes del Estado, véase G. FERNÁNDEZ FARRERES: «El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA.», en *REDC*, núm. 12, 1984, pp. 105-153.

2) Al afrontar el segundo de los grandes apartados que la STC contempla, el TC ha plantado cara al que sin duda es el aspecto más problemático de los respectivos litigios. Se trata del sometimiento a análisis constitucional de las denominadas «cláusulas subrogatorias», por las que, como apuntábamos, la práctica totalidad de las CC. AA. procedía a subrogarse (por asunción estatutaria: artículos 35 EAPV, 18.1 EACat., 20.1 EAGal., 52.1 EAAr. o 27.1 EACan., por las CC.AA. del régimen **común**) en cuantas atribuciones consignaran al Gobierno las leyes orgánicas del CGPJ y del PJ.

El solo enunciado del problema de la **subrogación** alude, condensadamente, a tal variedad de cuestiones susceptibles de debate que es necesario intentar un desbrozamiento previo. Distinguiremos, para ello, los siguientes elementos:

A) El orden cronológico de elaboración de las normas destinadas a formar conjunta e inseparablemente el **bloque de constitucionalidad en materias de Justicia**.

Como es de sobra conocido, en la formulación doctrinal del «bloque de la constitucionalidad» se comprenden cuantas disposiciones y contenidos normativos resultan llamados por el constituyente a la integración del conjunto paramétrico de constitucionalidad del que el intérprete supremo de la **Ley Fundamental** deberá servir a la hora de producir una operación de enjuiciamiento de la adecuación a aquella de cualesquiera normas o actos susceptibles de tal enjuiciamiento. En relación con la Justicia, en este bloque se comprenden la primitiva LO. del CGPJ de 10 de enero de 1980 —hoy derogada enteramente, pero vigente en el momento de la virtual puesta en marcha de la totalidad de las CC.AA.—, los propios EE.AA. y normas de desarrollo en lo que se refiere a la organización de sus servicios básicos, régimen de personal y de funcionarios públicos, la LO. 6/85, del PJ —hoy vigente—, así como la normación de desarrollo de sus disposiciones, entre las que destacan la Ley de Demarcación y de Planta Judicial (Ley 38/88, de 28 de diciembre), y los decretos de transferencia operados en favor de las CC.AA. vasca y catalana sobre ciertas competencias originarias del Gobierno e incardinadas en el cuadro de competencias orgánicas del Ministerio de Justicia (R. D. 1684/87, de 6 de noviembre, de **Traspaso de funciones del Estado a la C.A. del País Vasco**, y **Acuerdo** adoptado en pleno de la **Comisión Mixta de Transferencias** prevista en la Disposición Transitoria VI del EACat. sobre **Traspaso de funcionarios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia**).

Se excusa, naturalmente, recordar que la importancia de este orden cronológico de producción normativa estriba en su repercusión en la prelación de las fuentes. El interrogante que subsigue es precisamente aquel

que concierne al análisis de constitucionalidad relativo a la dicción literal de las llamadas cláusulas subrogatorias: ¿puede, en este sentido, la nueva LOPJ —promulgada y puesta en vigor en julio de 1985— transgredir atribuciones competenciales operadas en sede estatutario-autonómica?

B) La clave resolutoria de los conflictos **de fondo** en este concreto apartado estriba en la interpretación que deba darse al sintagma **AJ** sobre el que gira la acción de la subrogación por las CC.AA. Se trata de dilucidar **hasta dónde y sobre qué** concretos extremos se extiende la competencia objetiva de ordenación de la «administración de Justicia» como soporte imprescindible de la acción jurisdiccional, de cuya **unidad** es garante el Estado (artículo 117.1 CE).

Las cuestiones que constituyen el foco de la atención del intérprete constitucional pueden expresarse como sigue: ¿cuál es, en primer lugar, el concepto de **AJ** que, respectivamente mantienen las diferentes fuentes normativas implicadas en una *litis* que, aparentemente, encierra tanto elementos de conflicto **internormativo** cuanto de conflicto **competencial**? ¿Existe alguna alternativa hermenéutica que permita salvar la constitucionalidad de unos y otros preceptos? Y, en la medida en que —según veremos— tal alternativa **existe** efectivamente, ¿con qué coste, y a riesgo de qué contradicciones e incertidumbres será posible afirmar que la afirmación de la efectiva legitimidad constitucional de las cláusulas de subrogación autonómica obliga a desmenuzar aún más minuciosamente la fundamentación de todas y cada una de las atribuciones competenciales indirectamente afectantes del régimen general de la «administración al servicio» de la **AJ**?

C) Será a través de ese cauce que se acaba de apuntar por donde cabrá conducir el análisis constitucional de las disposiciones relativas a los regímenes personal, material y atributivo de la competencia objetiva de orden jurisdiccional —el problema singular de la **Audiencia Nacional**— por el que continuaremos la disección de las **causas** inscritas en este segundo apartado genéricamente tocante a las cláusulas subrogatorias.

1) Al primero de estos frentes compete considerar las antinomias existentes entre los Estatutos y la posterior LO 6/85, de 1 de julio, desde la perspectiva de lo que, acertadamente, denominará DE OTTO «la desacralización de los EE.AA.»¹⁵.

En esta cuestión de fuentes, teórica y liminar, coincidimos plenamente con este autor al afirmar que el problema de tales contradicciones entre esta ley orgánica y los EE.AA. no puede ser enfocado como el de la posibilidad de proceder a recortes del Estatuto a través de normas unilaterales del Estado, desprovistas del carácter **paraconstitucional** que para

¹⁵ I. DE OTTO: *op. cit.*, p. 194.

la doctrina jurídica subyacente a esta argumentación de inspiración **autonomista** tienen las normas institucionales básicas de las CC.AA.

No puede ser descuidado en ningún momento del análisis el que ni la LOPJ ni ninguna otra ley orgánica u ordinaria se encuentren incondicionalmente sujetas a lo establecido en los EE.AA. Por contra, el principio de competencia, sobre el que se ha edificado toda la construcción de nuestro Estado autonómico, entraña, como se sabe, una **doble virtualidad**: una, de orden **material** (determinadas normas sólo pueden ser utilizadas de cara a la regulación de una concreta materia: limitación insoslayable y más allá de la cual la **especialidad normativa** de la ley de que se trate —el E.A., en este caso— se ha de disipar sin conflicto, para pasar a conformar una normación más, de carácter ordinario, incapaz de prevalecer activa o pasivamente frente a otras de igual rango y de producción posterior); y otra, de orden **formal** (la validez y eficacia de estas normas están, en última instancia, sujetas al **orden de fuentes** prescrito en la Constitución, de acuerdo con ésta y conforme a la interpretación que de su entramado venga a definir en su momento el TC).

Desde esta segunda perspectiva, la de la calidad **formal** de los EE.AA., es obvio que éstos se encuentran en todo caso sujetos a lo que dispone la CE, tanto en lo que se refiere a la delimitación **actual** de sus contenidos vigentes, como en lo que se refiere al régimen de la **ampliación, modificación o reforma del subordenamiento autonómico**, con base en la propia CE y en las previsiones correspondientes de cada concreto E.A. Desde la primera, es preciso subrayar la sujeción de todo Estatuto Autonómico al reparto **material** de competencias y funciones que ha diseñado la CE, y por el que no podrá desapoderarse al Estado —o para ser más exacto, a la **normación estatal** que en cada caso se requiera— de su legitimación para regular o innovar la normación sustantiva operativa en ciertos ámbitos.

Maximizando el argumento utilizado en la STC 5/81 para descalificar la extralimitación sustantiva o material por parte de una ley orgánica —lo que conduciría a la «congelación» de ese ámbito para el legislador ordinario—, la misma argumentación cobra redoblada fuerza cuando de los EE.AA. se trata.

En efecto, el carácter procesalmente complejo y formalmente superrigido de los EE.AA. vendría a imponer valedares donde no solamente tiene derecho a transitar la normación estatal de carácter más o menos **especial** (por vía de ley orgánica), sino incluso la adoptada por la vía de las **leyes ordinarias**, particularmente allí donde existe mandato constitucional de que sólo ella lo haga.

Ello no empece que, a la luz del carácter rogado de la Justicia constitucional concentrada del TC, sin ningún actor legitimado, por la CE o por

la LOTC, resolviere interponer un recurso impugnatorio contra un determinado exceso del poder legislativo, este exceso pueda hacerse pasar por Derecho positivo **vigente** a todos los efectos, en tanto ningún titular de órgano judicial proceda a su inaplicación —por la consideración de alguna norma especial que, no derogando a aquélla, prevalezca en su aplicabilidad al supuesto concreto de que se trate—, o bien a la interposición de la cuestión incidental de constitucionalidad para la que le habilitan la CE (artículo 163.1) y la LOTC (artículo 35.1) ¹⁶.

Desde el punto de vista doctrinal, tales incertidumbres han obligado a pergeñar hipótesis tan escasamente convincentes como la de interpretar que los preceptos estatutarios *praeter* constitucionales podían incorporar una suertè de uso tácito del resorte de transmisión competencial que, por transferencia o delegación, prevé el artículo 150.2 CE ¹⁷. Fue por este expediente por el cual se procedió a **completar** el perfil competencial reclamado extraestatutariamente —aunque desde el Estatuto se previó expresamente el acomodo a este expediente— para las CC.AA. de Valencia y de Canarias ¹⁸.

Abundan, no obstante, argumentos para dismantelar este recurso dialéctico de atribuir a las cláusulas de subrogación autonómica el valor de un «uso tácito» de la delegación o de la transferencia. Si no fuera suficiente el simple recordatorio de que la trascendencia de semejante operación exigiría **explicitar** las bases del nuevo régimen competencial biyectivo (Estado/C. A.), y de que ello equivaldría a vaciar de sentido la disposición de la CE específicamente pensada para ese concreto supuesto (el 150.2 CE), bastaría, para cerrar la discusión al respecto, un mínimo análisis constitucional de las bases materiales de la extralimitación para comprender que, en el caso que en esta sede nos ocupa, la LOPJ no ha pretendido «reformar por vías extraestutarias» el Estatuto autonómico —tal y como han protestado en sus reivindicaciones los poderes autonómicos—, sino **regular aquello que la CE le mandata, y que resulta, además, ajeno materialmente al ámbito competencial legítimo del Estatuto**, con lo que el problema teo-

¹⁶ Cfr. RUBIO LORENTE: «El bloque de constitucionalidad», en *REDC*, n.º 27, 1989, pp. 7 y ss. (esp. 32 y ss.); cfr. igualmente, I. BORRAJO: «El Estado de las Autonomías a la luz de la experiencia federal de los EE. UU.», *op. cit.*, pp. 33-53.

¹⁷ Esta argumentación resultará, como veremos, descalificada en la STC 56/90. Coincidiendo con el enfoque de fondo y con los planteamientos suscritos por el TC, encontramos, sin embargo, criticables los términos en que se expresa el juez constitucional en el FJ 2 de la referida STC cuando, para ilustrar su convicción de que «el Estatuto no es la vía adecuada para poner en marcha el mecanismo dispuesto en el artículo 150.2», llega a calificar al Estatuto autonómico como «paradigma de la autorregulación». No nos parece acertada la expresión, toda vez que, como el propio TC se ha preocupado en subrayar en ininidad de ocasiones, en la configuración de la norma institutiva básica de cada Comunidad Autónoma se produce una confluencia de voluntades, en la que el pronunciamiento favorable de las Cortes Generales como institución general del Estado juega un papel determinante.

¹⁸ V. LOTRAVA, LO 12/82, 10 de agosto; y LOTRACA, LO 11/82, 10 de agosto.

rético anteriormente apuntado pierde, en buena medida, su utilidad y sentido¹⁹.

2) Lo que en verdad nos concierne es el hecho de que, a todas luces, la CE y los EE.AA. incluyen menciones explícitas al régimen competencial de la **AJ**. Y es deber del intérprete constitucional plantearse, en primer término, si cabe asegurarse a fondo de que en uno y otro frentes la locución **AJ** aparece utilizada con identidad de sentido y contenido normativo, jurídicamente hablando. Y, en caso de no ser así —pues de serlo prevalecería el **concepto** constitucional de la debatida **AJ**—, si cabe rescatar o no alguna concreta acepción o alguna expresión capilar de esa utilización de los términos **AJ**, por parte de los EE.AA., que puedan ser declaradas cuando menos **compatibles** con el orden competencial diseñado en la CE²⁰.

Nos compete, en primer término, la disección de las posibles variantes interpretativas de la locución **AJ** y sus respectivos ajustes al orden competencial. Cabe apuntar, a este objeto, que, dadas las diferentes referencias constitucionales a la organización genérica de la Justicia y a sus interferencias con la distribución del poder territorial (117.1, 122, 123, 149.1.5 y 152.1.2), lo menos que puede pensarse es que cada una de ellas responde a una diferente intención constituyente. Una interpretación que, de paso, viene a desbaratar, por absurda, la tesis de que la proscripción competencial que, en materias de **AJ** establece el 149.1.5, se pretenda incompatible con la contribución a la organización de las demarcaciones judiciales para las que el 152.1.2 habilita a las CC.AA., **de conformidad al dictado de la LOPJ**.

Dentro de este enfoque previo, no hay inconveniente alguno en reconocer la existencia de un espacio competencial autonómico para su intervención dentro de una inconcreta concepción de la **AJ** —concepción variable, en dependencia al listado competencial autonómico de cada concreto Estatuto—, siempre que este esfuerzo de búsqueda —esfuerzo hermenéutico, en su genuino sentido— se haga con atención a unos determinados **límites** que ya han venido desgranándose de los razonamientos que han venido precediendo. Recordaremos ahora los referidos límites: A) Que el margen competencial autonómico respete y observe el círculo interior **mínimo** de lo que deba entenderse por **AJ stricto sensu** (pues algún sentido habrá que darle a la proscripción contemplada en el 149.1.5). B) Que, en consonancia al dictado de las cláusulas subrogatorias, el antedicho margen competencial autonómico se concentre estrictamente en las competencias que la LOPJ atribuye al **Gobierno del Es-**

¹⁹ En este sentido, resultan afectadas por la efectivación de la potestad legítima del legislador **estatal** al promulgar la LOPJ las siguientes disposiciones estatutario-autonómicas: artículos 31.1 EAPV, 18.2 EACat., 20.2 EAGal., 52.2 EAAnd., 41.1 EAAst., 39.2 EAMur., 39.2 EAVal., 39.1 EAAR., 27.6 EACast.-LM., 27.2 EACan., 60.2 LOFAN, 42.1 EAExt., 52.2 EABal., 50.2 EAMad., 44 EACant., 24 EACast.-L.

²⁰ Vid. STC 18/82, así como p. 120, STC 56/90, FJ 6.

tado —con fin objetivo absoluto—, y no a cualesquiera otras. *C)* Que se respete el límite competencial-material de cada C.A. concreta en atención al tenor de su E.A. concreto. *D)* Que se interprete de manera restringida la competencia atribuido al Gobierno del Estado (competencia que, por tanto, habrá de ser **ejecutiva** y nunca legislativa, tal y como se entienden las atribuciones típicas del Gobierno). *E)* Que se traigan a consideración cuantos títulos competenciales aparentemente ajenos al régimen de la **AJ** contribuyan a clarificar el régimen integrativo y unitario que se busca clarificar y afirmar.

Es dentro de estos parámetros donde el TC procede a desglosar los razonamientos suscritos en su STC de 29 de marzo de 1990, en orden a elucidar el margen de atribución competencial autonómica en el que encontrar **sustancia** para la subrogación con respecto del Gobierno de la Nación o **central**. El vasto número de impugnaciones y la variedad de sus fundamentaciones fuerza, por otra parte, su ordenación sistemática, a modo, una vez más, de grandes bloques o apartados. Esto es lo que efectúa el Juez Constitucional al aglutinar las protestas de constitucionalidad por vulneración de las cláusulas de subrogación autonómica en tres áreas de enjuiciamiento: 1) Las relativas al estatuto jurídico y régimen del personal al servicio de la *AJ*; 2) Las relativas a la provisión y disfrute de los medios materiales para el funcionamiento de aquéllas; 3) Las relativas a otros diversos y variados órdenes de consideraciones, dentro de los cuales destaca —pues sería del todo impropio rastrear minuciosamente el dictado de la sentencia en todos sus extremos— la recurrente impugnación efectuada por parte del Gobierno Vasco sobre la constitucionalidad de la Audiencia Nacional como órgano encargado de la instrucción y enjuiciamiento de **determinados** delitos, independientemente del lugar de comisión de los mismos.

II. LA SENTENCIA 56/90: EL ENJUICIAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA LOPJ

1. La interpretación del juego de las cláusulas subrogatorias: la prelación normativa entre la LOPJ y los EE.AA.

Reiteraremos aquí una premisa lógica al enjuiciamiento constitucional de los segmentos de la LOTC comprendidos en las áreas anteriormente apuntadas. Una premisa, por cierto, cuya importancia resulta sencillamente crucial en la determinación del método de enjuiciamiento. Y esta premisa no es otra que la advertencia del propio significado conceptual

de la subrogación: si lo que las disposiciones estatutarias pretenden es la asunción autonómica de ciertas atribuciones residenciadas por la LOPJ en el Gobierno del Estado, estas atribuciones no podrán de ningún modo ser consideradas en sí inconstitucionales. Y ello, precisamente, porque su asignación al Gobierno constituye un presupuesto necesario para la viabilidad de la subrogación. Y erran los recurrentes cuando, en determinados pasajes de su argumentación textual, confunden la consignación al Gobierno de unas ciertas competencias con la transgresión de una previa consignación estatutaria en favor de las CC.AA., pues, si atendemos a la estructura conceptual tras el lenguaje, los Estatutos **presuponen** el previo reconocimiento o la atribución al Gobierno del dominio competencial concretamente disputado.

El juicio constitucional no puede centrarse, por tanto, en el contraste de toda atribución competencial operada por la LOPJ con respecto a la operada previamente en los EE.AA., sino en si en el **modo concreto** o si en los **concretos términos** de la citada atribución se contienen elementos, cláusulas o condiciones que hagan virtualmente imposible o dificulten irrazonablemente la subrogación en las mismas a la que tienen derecho las CC.AA. en virtud de unos preceptos estatutarios previos a los que no hay por qué declarar —en abstracto, por lo menos— inconstitucionales.

Ello significa, pues, que, en atención a exigencias lógicas inexcusables a la propia técnica de la subrogación, la asunción de competencias de cualquier género o clase en materias de **AJ**, por parte de las CC.AA., **exige** la declaración de constitucionalidad de su atribución por la LOPJ al Gobierno del Estado. Otra cosa será, naturalmente, que el juicio de constitucionalidad deba dilucidar si existe o no existe en la LOPJ —por relación a la CE y al bloque paramétrico de constitucionalidad— alguna disposición que obstruya o imposibilite la propia subrogación.

Culminación de esta premisa lo es que, de conformidad al marco delimitador de los confines lógicos de la operación de enjuiciamiento enumerados *supra*, tal subrogación no proceda **en ningún modo, en ninguna proporción y con ningún alcance**, en aquellos supuestos en los que la atribución competencial operada por el exclusivo juego de la CE y la LOPJ no admitan intervención alguna ni de ningún género por parte de las CC.AA. —supuestos que integran, por cierto, la gran mayoría de los puntos de impugnación, carentes, como se verá, de fundamentación bastante.

Y partiendo de estas premisas, el juez constitucional procede a desglosar el margen de subrogación en lo referente a la competencia ejecutiva y gestora del estatuto jurídico y régimen de personal al servicio de la **AJ**. El punto de partida lo representa, pues, el 149.1.5 CE, pero matizado en atención a los artículos 122.1 CE y al 149.1.18 CE. Se trata, como corresponde al factor delimitador número 5 precipitado, de un punto de con-

fluencia de ámbitos competenciales en materias de Justicia y régimen de personal ²¹.

En este preciso sentido, se hace oportuno recordar hasta qué punto la determinación de dicho régimen jurídico recibe un importante aporte por parte de la doctrina sentada por el TC en su conocida sentencia 99/87, resolutoria de recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 30/84, de **Medidas de Reforma de la Función Pública**.

En ella, quedó afirmado, en cuanto componente esencial e inexcusable de dicha determinación, el régimen de adquisición y pérdida de la condición de funcionario público, el de las condiciones de promoción interna, el de las situaciones administrativas, el de responsabilidades y el de creación, integración, modificación y supresión de cuerpos funcionariales. Y en congruencia a la misma, la STC de 29 de marzo de 1990 sanciona la constitucionalidad de cuantas disposiciones contenidas en la LOTC vienen a desglosar muchas de las condiciones jurídicas que apuntalan la existencia de un régimen **general** del personal al servicio de la **AJ**, sobre la necesidad de garantizar un estatuto común y supracomunitario.

* Veamos estos tres frentes:

A) Así, en primer lugar, la confirmación de la constitucionalidad del artículo 454.2 LOPJ viene, en sus efectos, a precluir el juego de la cláusula subrogatoria en cuanto resulte obligado para el mantenimiento del carácter **nacional** de los cuerpos afectados por la disposición. Si jugará, en cambio, la subrogación con respecto de las atribuciones encomendadas al Gobierno por el citado precepto de la LOPJ en cuanto se determine su carácter **no esencial para el mantenimiento del carácter nacional del Cuerpo** de que se trate ²².

*Idéntico esquema impregna el enjuiciamiento relativo a la constitucionalidad del artículo 455 LOPJ, en el que se comprende la atribución al Ministerio de Justicia de la más importantes materias relativas al estatuto y al régimen jurídico de los funcionarios al servicio de la **AJ**, tales como selección, formación y perfeccionamiento, provisión de plazas, reservas y régimen disciplinario y sancionador. Con este razonamiento se desarticulan también las impugnaciones de inconstitucionalidad esgrimidas a propósito de los artículos 465.2 y 466 (cuerpos técnicos al servicio de la Ad-*

²¹ V. FJ 10, Sentencia 56/90.

²² El expresado artículo 454.2 LOPJ viene a optar, en efecto, por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos de la Administración de Justicia como **Cuerpos Nacionales**, lo que, a juicio del TC, comporta necesariamente la necesidad de conformar un *mínimo régimen común*, en todo el territorio nacional, para los funcionarios y para el personal adscrito a los distintos Cuerpos. Entra, consiguientemente, en el ámbito del núcleo duro del 149.1.5 y precluye la acción de la cláusula de la subrogación.

ministración judicial en órganos judiciales), 469.2 (respecto del cual se sanciona el positivo juego de la cláusula de subrogación), 471 (condiciones de acceso a los cuerpos estatales en función de criterios objetivos de mérito y capacidad; condiciones estatales para la fijación de plantilla) y 491 (constitucionalidad de la determinación de una diversidad de lugares para llevar a cabo las pruebas de selección); así como los artículos 492 y 493 (acceso al cuerpo de oficiales de Justicia) y 503 y 504 (medidas de garantía del acceso a un cuerpo único, en las que no pueda actuar la cláusula subrogatoria).

Dentro de este mismo *item* relativo al enjuiciamiento de las disposiciones de la LOPJ atinentes al régimen de personal al servicio de la Administración de la AJ, destaca, sin embargo, la sentencia interpretativa por la que se perfila la constitucionalidad del artículo 508.3 de la Ley. Actúa aquí, efectivamente, la cláusula subrogatoria en lo que hace referencia a la traslación a la C.A. de la competencia atribuida al Ministerio de Justicia, siempre y cuando sea posible tal traslación en virtud de su asunción explícita por medio de título competencial específico en el correspondiente E.A. Se trata, pues, de ubicar el juego subrogatorio sobre un suelo competencial autonómico que ha debido definirse previa y específicamente. No juega, en cambio, la cláusula en lo que hace a la Disposición Transitoria Tercera, párrafo 1.4, *in fine*, enderezada a regular la situación que se crea con ocasión de la conversión *ex lege* de los Juzgados de Distrito en Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. La técnica de asignar al personal colaborador de estos órganos a los que, por disposición inmediata de la Ley, vengán a subrogarse funcionalmente los mismos, no puede ser considerada como una pura actividad ejecutiva imputable al ámbito competencial de las CC.AA., pues, a estos efectos, la Disposición ha de ser leída desde la clave conceptual del Derecho transitorio y excepcional de reordenación judicial, lo que equipara aquélla a la legalidad de contenido **singular** que la doctrina comparada conoce con la expresión **Ley medida**: faltando, pues, un presupuesto lógico de la subrogación —esto es, la atribución de competencia al Gobierno, de orden estructural, y no como imputación de gestión para una concreta operación de reordenación judicial—, ni procede declarar su inconstitucionalidad ni tampoco sancionar la actuación de cláusula de subrogación alguna.

B) Un segundo conjunto de impugnaciones, siempre dentro del bloque de las alegaciones de vulneración de las cláusulas de subrogación cuestionadas, lo constituye el referente al cuadro de competencias de carácter **material**, esto es, el atinente a la **infraestructura básica** y a los **recursos económicos**.

Este conjunto relativo a la dotación material de los órganos judiciales se concentra en el artículo 37 LOPJ, protestado todo él de inconstitucionalidad.

El apartado 2 del 37 LOPJ señala que el CGPJ debe remitir al Gobierno, a través del MJ, relación circunstanciada de las necesidades apreciadas en la dotación de los órganos judiciales. Se trata, pues, de un precepto que ni viola ni dificulta atribución automática alguna. El apartado 3 alude, en cambio, a la gestión de recursos en materias de AJ cuando los respectivos EE.AA. les faculten para ello; precepto que, idénticamente, no puede ser declarado inconstitucional: no se trata, como muestra el razonamiento jurídico suscrito por el TC, de una discrecional «delegación de gestión» por parte de ley del Estado en favor de los EE.AA., sino de una posibilidad reconocida en tanto —por mor de cláusula subrogatoria— la norma institucional básica de cada C. A. la faculta **para ello**. La argumentación de la que, necesariamente, habrá de echar mano el TC para apuntar a este objetivo, consistirá, en consecuencia, en que la locución «podrá atribuirse» no deba ser, pues, interpretada en clave discrecional o de disposición graciosa del Gobierno —como sostenían el recurso y la doctrina vasca a ese respecto—, sino en atención a la ausencia de generalidad de suelo competencial para esa subrogación, a la vista de las serias diferencias existentes entre las varias CC.AA. Con todo, esta argumentación no obstante haberse alineado a la luz de la interpretación favorable al «rescate» de la constitucionalidad del precepto —principio de legitimidad constitucional de la actuación del legislador—, no puede dejar de suscitar cuando menos ciertas dudas acerca de la corrección constitucional de la fórmula «podrá» como la más adecuada para definir los términos del juego delimitado por la STC interpretativa a este respecto. Poco cabe objetar, a pesar de esta observación marginal, a la procedencia del juicio estimatorio de la constitucionalidad que, en consonancia al principio de la interpretación más favorable a la legitimidad de la opción legislativa, ha dictado finalmente el TC sobre el artículo 37.3 LOPJ.

Pero ni siquiera el mencionado principio de interpretación más favorable a la posible constitucionalidad de la normación emanada del Poder Legislativo pudo, en cambio, salvar la dicción literal del precepto contenido en el apartado 4 del 37 LOPJ. Interpretado en la línea de la crítica argüida por la doctrina autonomista con anterioridad, detecta en él el TC un sesgo condicionador e irrazonablemente gravoso para con el ejercicio de las competencias legítimas de la C.A. en virtud de su asunción por cláusula subrogatoria. La descalificación constitucional del mismo se apoya en tres argumentos: a) estableciendo un condicionante a la libre disponibilidad de los recursos autonómicos propios —dotando de carácter vinculante el previo informe favorable del CGPJ—, la disposición contenida en el 37.4 LOPJ produce, en la práctica, efecto virtualmente anulatorio de la autonomía financiera reconocida en el artículo 156 CE y cercena la facultad de decisión autonómica; b) al considerar, además, que se trata de una exigencia que no viene establecida sobre los recursos aportados por el Estado **central**, se coloca a las CC.AA. en una posición de desigualdad carente de justificación; c) en fin, resulta contrario a la potestad de autoorganización de las CC.AA. la regulación por el legislador estatal de extremos del procedimiento interno de adopción y de gestión de decisiones

de uso de recursos autonómicos propios, a la luz de lo prescrito en los artículos 147.1 c y 148.1 CE.

Es, pues, en este concreto y singular extremo —el apartado 4 del 37 LOPJ— donde el TC viene a **afirmar** la tacha absoluta de inconstitucionalidad, declarando este precepto contrario a la distribución competencial inferible del bloque constitucional atinente a la Justicia y, en consecuencia, nulo.

C) Un tercer bloque de preceptos impugnados igualmente con base en la vulneración de cláusulas subrogatorias comprende un vario listado de disposiciones competenciales cuyo único punto de conexión lo sería su no adscripción a los anteriores ámbitos **personal y material**²³.

En primer término, destaca la sanción de constitucionalidad efectuada en los artículos 36 y 341.2, reguladores, respectivamente, de extremos en la creación de Secciones y Juzgados —componentes, a lo que se ve, de la materia que, al juicio interpretativo del TC, integran el **núcleo duro** o **insubrogable** de la **AJ** en cuanto expresión excluyente del régimen del PJ—, y de la determinación de los méritos computables para concurrir a la provisión de plazas en órganos judiciales —atribución esta integrante, igualmente, del concepto restringido de la **organización judicial** estrictamente encomendada a la normación del Estado.

Apartado diferente merece la impugnación del artículo 171.4 LOPJ, que dota de capacidad al Ministerio de Justicia (en adelante, **MJ**) para instar la inspección del CGPJ sobre cualquier Juzgado o Tribunal. Interpreta el Tribunal que, no versando esta inspección sobre el núcleo radical de la acepción estricta de la **AJ**, ni sobre la unicidad de los Cuerpos nacionales, cabe activar aquí el juego de la subrogación en los EE.AA. que la contemplan. Así, el TC evacua doctrina interpretativa por la que debe entenderse que dicha atribución compete **sólo y exclusivamente** a las instituciones de la C.A. que, en su caso, esté facultada para ello por su correspondiente E.A.

Interpone, a este respecto, un interesante voto particular el Magistrado Gimeno Sendra, por el que sostiene una tesis alternativa a la suscrita por la mayoría en la STC. De acuerdo con este voto, nos encontraríamos, más bien, ante la no necesidad de excluir en estos casos al **MJ** de la facultad de instar la correspondiente inspección por parte del CGPJ, toda vez que cabe perfectamente reconocer simultánea y acumulativamente dicha capacidad a las CC.AA. que así lo asuman, y al **MJ** de acuerdo con su competencia genérica sobre ciertos ámbitos y extremos del estatuto general del personal al servicio de la **AJ**. Para sancionar este efecto, basta, según el firmante del voto particular, con hacer uso del juego conceptual habitualmente socorrido cuando de lo que se trata es de salvar la consti-

²³ Afecta, concretamente, a los artículos 36, 171.4 y 341.2 LOPJ.

tucionalidad de las disposiciones estatales que vulneren el suelo competencial correlativo de **ciertas** CC.AA. —a la luz de los distintos regímenes competenciales de cada una de ellas en relación con el Estado—, pero no así de **ciertas otras**, permaneciendo en todo caso vigentes dichas disposiciones como Derecho supletorio (artículo 149.3 CE) para uno y en otro supuestos, al margen de la solución **de orden competencial** que a cada uno corresponda, y por la que procedería o no la aplicación de normas válidamente producidas y cuya efectividad no deba ser puesta en discusión. Resulta difícil dejar de coincidir con la lógica de esta línea de crítica, tanto en lo que se refiere a la complitud y coherencia del segmento normativo en juego —el carácter **biyectivo** de la subrogación sin contrapunto alguno de la compartición o de la concurrencia de ámbitos competenciales, aunque sí de la concreta **prelación** entre las fuentes estatales o autonómicas de las que se disponga—, como por razones prácticas en lo que se refiere a la gestión ordinaria de las **necesidades** y **facultades** inspectivas. En uno y en otro planos, parecen bien evidentes los beneficios deducibles de la interpretación suscrita por el voto discrepante, y no se alcanzan fácilmente los perjuicios deducibles de su desestimación por parte de la mayoría ²⁴.

2. Las competencias autonómicas de participación en la organización de las demarcaciones judiciales

Un capítulo distinto —y bastante más complejo— lo componen las impugnaciones relativas a la alegada vulneración de las atribuciones de las CC.AA. con base no ya en la lesión de las cláusulas de subrogación autonómica, sino con base en la lesión de su derecho a «participar en la organización de la demarcación judicial». Un derecho que, por cierto, aparece consagrado en la Constitución (artículo 152.1.2) en términos que si en lo que hace al preciso **contenido** de esta participación resultan laxos y abiertos, en lo que hace al preciso **régimen ordenador** de esa «participación» resultan claros y terminantes, al prever que «todo ello (se realizará) de conformidad con lo previsto en la LOPJ y dentro de la unidad e independencia de éste».

Preceptos clave, pues, para este análisis lo son el propio 152.1.2 CE, las cláusulas estatutarias de cada E.A. en las que se contemple una espe-

²⁴ No se comprende, en efecto, por qué, después de haber legitimado la opción del legislador por la que se reconoce al Estado **central** la competencia **exclusiva** para la efectivación de la actividad ordenadora y organizativa de los distintos órganos y oficinas de la Administración de Justicia, *lato sensu*, se niega posteriormente la habilitación necesaria al Ministerio de Justicia para poder instar una concreta inspección de Juzgados y/o Tribunales en las que las competencias relativas a materias de personal representan un componente importantísimo. Ver, en este sentido, el razonamiento expuesto en el FJ 15, STC 56/90.

cífica concreción de competencia en lo que se refiere a este derecho a la «participación», y las disposiciones normativas de la LOPJ que vienen puestas en cuestión por ofrecer regulación positiva para aquélla en forma **condicionante** para con las previsiones estatutario-autonómicas.

Es en este extremo donde las dos líneas doctrinales vertidas sobre el problema de la interrelación LL.OO./EE.AA. cobran mayor virulencia. Recordaremos que aquí han venido sosteniendo una prolongada polémica los defensores de la primacía absoluta e *in toto* de lo establecido en su día por los EE.AA. —en cuanto norma formalmente **pactada**, sustancialmente **política**, y cualificada, por tanto, por la «**transustanciación**» del concepto originario de la soberanía que la CE contempla, en un fenómeno, por cierto, al que desde los sectores políticos **autonomistas** conviene en denominarse «respeto al originario **espíritu** de los Estatutos»— y los defensores del carácter **competencialmente limitado** de la potestad estatuyente que alumbra los EE.AA., a la exclusiva luz de la CE en que se reside la única **soberanía** jurídicamente relevante.

Desde este segundo prisma, los ordenamientos subestatales adquieren vigor sólo en tanto que observan también **formalmente** el sistema de prelación y atribuciones materiales diseñado en la *Lex legum*, no cabiendo alegaciones de «violación de Estatuto» allí donde sólo en el plano textual o **literal-formal** nos encontramos con normas de neta entidad autonómica.

Muy a pesar, incluso, de la precedencia cronológica de la totalidad de los EE.AA. con respecto de la LOPJ, cabe decir que el carácter previo en el tiempo de aquellos dictados de los EE.AA. no puede, conceptualmente, precluir la potestad exclusiva del Estado de cara a la ordenación de la Planta Judicial y de las demarcaciones en la organización judicial, comprendiendo los parámetros de la «participación» autonómica en las mismas, siempre que ello no devenga una virtual negación, en sus efectos o en la práctica, de toda «participación» que merezca llamarse tal.

Todo ello quiere decir que el establecimiento de competencias en la organización de las demarcaciones judiciales es cometido indiscutible del legislador orgánico del Poder Judicial, quien lo ejercita a través de una normación concreta que habrá que someter a análisis con la intención de averiguar en qué medida sus normas hacen o no imposible la «participación» de las CC.AA. en aquéllas.

Para empezar, habrá que individualizar los componentes sustantivos de la aludida ordenación de las demarcaciones. Y ello se lleva a la práctica localizando, de un lado, una previa operación de establecimiento en abstracto de las distintas clases de órganos judiciales previstos en la estructura jurisdiccional global, así como su primer diseño competencial en abstracto (esto es, la fijación de la «Planta Judicial», ex artículo 117.3 CE),

y determinando, después, la distribución de esta Planta sobre el territorio nacional, diferenciando las distintas jurisdicciones territoriales existentes en el concreto sistema judicial operativo (esto es, la fijación de la «demarcación», ex artículo 35.1 LOPJ).

A) *La fijación de la Planta Judicial*

La primera operación la efectúa el legislador al redactar el artículo 35.1 LOPJ, confirmado íntegramente en su constitucionalidad por el dictamen del TC: la fijación de la Planta Judicial se entronca, sin lugar a dudas, dentro del régimen nuclear definitorio de la unidad de éste. Cae, pues, bajo la cobertura de la legislación orgánica mandatada al legislador estatal en el 152.1.2 CE²⁵.

Se trata, en todo caso, de un ámbito competencial **exclusivo** del Estado. Lo que corresponde, en consecuencia, es someter a análisis la potencial extensión de la regulación de «los supuestos y las formas de participación de las CC.AA.» en la concreta fijación de la delimitación de las demarcaciones y en la —y he aquí un problema de curiosa complejidad— **localización de su capitalidad**.

B) *La organización de la demarcación judicial*

Para el acometimiento de este frente de reflexión, el TC antepone el desbrozamiento previo de una serie de premisas:

1) En primer término, la competencia de «participación» en la delimitación de las demarcaciones judiciales no podrá cernirse sobre aquellas específicas modalidades de demarcación cuya definición no esté remitida por el constituyente a ninguna normativa de elaboración ulterior, sea ésta la LOPJ, sea la resultante de la «participación» de las CC.AA., encontrándose por contra, resuelta por la propia CE. De acuerdo con esta tesis, la **Ley Fundamental** excluiría a todo poder autonómico de cualquier modalidad de «participación» sobre demarcaciones que, como la provincia y como la Comunidad Autónoma, no son circunscripciones territoria-

²⁵ La declaración de la competencia relativa a la fijación de la Planta Judicial como competencia exclusiva del Estado viene a legitimar la constitucionalidad de un nutrido abanico de preceptos de la LOPJ: en concreto, los artículos 26, 36, 78, 80.2, 81.1, 84, 89, 89, 90, 92.1, 94, 95.1, 96 y 99.1 (V. FJ 15).

les disponibles (ex artículos 141.1 y 152.1 CE) para las instituciones y órganos de las CC.AA.²⁶

Esta interpretación admite, empero, matices que la sentencia no se detiene a desgranar. Por el primero de ellos corresponde afirmar que, si bien es cierto que el 152.1.2 CE instituye la coronación de las «sucesivas instancias procesales» en un Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad —allí donde pueda hablarse de instancias territoriales al abrigo de la realización concreta del mapa autonómico—, no es menos cierto que en la CE no existe una conciencia cierta de **cuál ha de ser el mapa** —ni tan siquiera el modelo— **de dicha autonomización**. De este modo, hubiera sido posible —y constitucional— una distribución de demarcaciones autonómicas que no hubiera comprendido la totalidad del territorio nacional, muy a pesar de los costes (problemas de articulación propios de ésta o de aquella solución alternativa a la resolución del **problema regional**) que semejante solución hubiera podido arrastrar en numerosos terrenos. Tampoco matiza el TC el dato de que, si bien la provincia —en cuanto ente local y circunscripción administrativa para la desconcentración y la gestión de competencias del Estado **central**— no resulta disponible para las CC.AA. (por mor de la **garantía institucional** del 141 CE), es también cierto que aquel ente de poder local sí es, en cambio, susceptible de modificación por parte de los poderes del Estado; y no solamente porque se puede variar el «mapa» actualmente existente, sino porque no resulta obligatorio ni exigible al legislador estatal el atenerse a dicho mapa provincial a la hora de fijar el cuadro demarcacional de la organización judicial, si bien ésta, como otras, continúa siendo una opción perfectamente legítima. Por último, y en consecuencia, habrá que decir también que, incluso una vez concretada la opción estatal por la utilización de la provincia como demarcación territorial para la organización de la Justicia y de la Administración judicial, no acaba de verse por qué dicha opción precluye necesariamente **cualquier** modalidad de participación autonómica sobre ésta. Resulta, cuando menos, barajable como hipótesis el que, en función de cambios demográficos o de intereses de todo tipo, la capitalidad de una provincia pueda ser trasladada con el concurso autonómico —a través del oportuno proceso de formación de la voluntad autonómica y de la posterior plasmación de ésta en forma legislativa—, o, incluso, que la capitalidad administrativa de la misma pueda ser disociada respecto de la judicial.

De lo que no cabe duda es de que correspondía al legislador estatal la elaboración de un diseño territorial de la Justicia —cualquiera que éste resultara—, del mismo modo que apuntar y proporcionar el marco participativo en el que inscribir el concurso de la C.A. habilitada al respecto²⁷. Tal es, ni más ni menos, el dictado del 152.1.2 CE. Y, al «desarrollarlo», no solamente la LOPJ no viola los Estatutos sino que los cumplimenta de

²⁶ Vid. FJ 16, STC 56/90.

²⁷ Vid., en este sentido, SSTC 10/82 y 97/89.

acuerdo con el margen lícito de opciones constitucionales. En este sentido se desgranar los fundamentos jurídicos sucesivos, relativos al análisis de constitucionalidad de la concreta solución adoptada en este extremo.

Como punto de partida para la comprensión del razonamiento seguido por el TC en este punto, conviene no perder de vista el dato de que la legitimación que la Constitución ofrece para la regulación de una **modalidad de participación** no equivale, por un lado, a legitimar **cualquier nivel de participación**, ni, lógicamente, a cualquier laminación sustantiva, pero larvada, de tal participación (ni mucho menos aún de su posibilidad): se trata de delimitar la competencia **estatal** —anteriormente afirmada— en orden a configurar la demarcación judicial a partir de los niveles expresamente contemplados en el Capítulo II del Título II LOPJ; esto es, del municipio, el partido, la provincia y la C. A. (V. artículo 30).

La **delimitación** de la **demarcación municipal** se nos aparece de entrada, como competencia exclusiva de la **normación autonómica**, siéndolo también la de la delimitación de circunscripciones de dimensión superior a la del municipio pero inferior a la provincia, y las de dimensión superior a la provincia pero inferior a la C.A.²⁸. Y en este orden de cosas el artículo 35 LOPJ determina su **modelo de participación** estableciendo un régimen que parte de una propuesta autonómica de base para la elaboración de un ulterior **anteproyecto de ley de demarcación y de planta judicial**, que servirá asimismo como elemento de referencia para la ulterior formación de voluntad legislativa en las Cortes Generales como órgano competente para regular la materia.

No existe, en este sentido, contradicción necesaria entre EE.AA. y LOPJ. Antes bien, el diseño de estructura judicial contenido en esta última se incorpora plenamente al núcleo conceptual duro de la **AJ** contemplado por el 149.1.5 CE, exorbitante al concepto laxo de la «administración (al servicio) de la **AJ**» manejado previamente.

Bajo esta misma óptica reciben sanción de constitucionalidad los preceptos contenidos en los artículos 36, 81.1, 95.1, así como 26, 30, 31, 32 y 33, todos ellos relativos a la competencia exclusiva del Estado en la organización de la demarcación territorial.

Otro análisis compete al enjuiciamiento de constitucionalidad de las competencias autonómicas de participación en la delimitación de la demarcación judicial en punto a la fijación de la localidad en la que deban tener sede. El planteamiento constitucional del que es necesario partir —contenido en el FJ 17— incluye consideraciones dignas de discusión. La argumentación se construye, efectivamente, sobre el bienentendido de que

²⁸ Es desde esta perspectiva desde la que el TC viene a enjuiciar la constitucionalidad de los artículos 35 (en sus varios números) y 108.1.a, LOPJ, cfr. STC 56/90, JF 17.

la intangibilidad de la operación nodular de la «organización de la demarcación» —que estribaría en determinar sus unidades básicas: los términos demarcacionales en que se concreta la opción por municipios y partidos como unidades celulares de la estructura judicial —excluye de todo punto cualquier participación de las CC.AA. en la expresada operación. Este esquema constituye, conjunta y simultáneamente, presupuesto y parte activa del mismo diseño global para la organización de la Justicia en la totalidad del territorio nacional, operado por aquel que tiene potestad para ello (el legislador **estatal**), y con exclusión consiguiente de cualquier modalidad de competencia «participativa» de las CC.AA. La idea de «participación» queda así reducida, en la jurisprudencia del TC, a sus más precisos términos: capacidad para tomar **parte** en el proceso de toma de decisiones, y no potestad para asumir la dirección del mismo, ni para determinarlo total o parcialmente. Se insiste, pues, una vez más, en la pertenencia al Estado de la competencia atinente a la determinación final o definitiva de la demarcación, razón por la cual el precepto clave de todo el complejo círculo de impugnaciones en torno a la prefiguración de la modalidad de participación comunitario-autonómica —el 35 LOPJ (esp. pp. 1 y 5)— no sólo no es considerado anulatorio o lesivo del interés autonómico en el establecimiento y modificación de las demarcaciones, sino que viene, además, confirmado en sus extremos más polémicos como constitucional y plenamente legítimo: incluso cuando sanciona el rango formal (Ley) y el órgano (las Cortes Generales) que deberán concretar dicha determinación del ámbito material, objetivo y espacial de la participación institucional autonómica²⁹.

Los EE. AA. pueden, efectivamente, ejercer esta concreta competencia en los ámbitos territoriales distintos del provincial y del comunitario-autonómico propio de cada C.A. Pero ello nos suscita cuestiones que, aunque en principio concebibles a nivel de pura hipótesis, no dejan de hacerse presentes. Una de esas cuestiones es la que se condensa en la diferencia existente entre la localización de una capital de provincia por el legislador estatal, y la localización (cuya atribución competencial podría,

²⁹ Este pronunciamiento afecta, evidentemente, a la aplicabilidad de destacados preceptos estatutario-autonómicos. En concreto, los artículos 34.1 EAPV, 18.2 EACat. y 20.2 EAGal. preveían la extensión de la competencia autonómica para la fijación de las demarcaciones, debiendo ser ahora interpretados de acuerdo con el dictado del 35.1 y 35.5 LOPJ, así como, en general, con las disposiciones del Título II, Capítulo II de la LOPJ —de la «División territorial en lo judicial»—. A la luz de estos preceptos, el Estado distribuye sus oficinas judiciales en municipios, partidos judiciales, provincias y CC.AA., términos con los cuales se corresponden los órganos de los Juzgados de Paz (cuya delimitación territorial es competencia exclusiva de la C.A.), Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, Audiencias Provinciales y Juzgados unipersonales de extensión normalmente provincial (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, Juzgados de lo Social, Juzgados de Menores) y TSJCC.AA.

Resulta de la mayor importancia asumir, en este extremo la visión del legislador estatal, posteriormente avalada por el juez constitucional, acerca del partido judicial como unidad operativa de la organización estatal de la Justicia ajena a la competencia de las CC. AA., y cuya participación aparece circunscrita a lo dispuesto a este respecto por el artículo 35.2 LOPJ.

en efecto, sujetarse a todo tipo de debates) de la capitalidad de una demarcación de la organización judicial del Estado que coincidiera exactamente con la distribución provincial tradicional.

La distinción es posible en cuanto cifremos la clave del problema aquí tratado en la segunda opción —esto es, la localización de la sede de un órgano judicial concreto y especificado—, y no en la puesta en cuestión de un actual y sincrónico mapa provincial como base para la organización de la Administración descentralizada del Estado, de los poderes públicos y las administraciones representativas de aquél en cuanto Estado **central**³⁰.

Pero es que, por otra parte, el desenvolvimiento de los razonamientos constitucionales a este propósito hace posible afirmar que la determinación del órgano que ejerce la competencia, junto a la determinación de cuál va a ser norma por la cual haya de ser ejercida la aludida competencia, devienen manifestaciones en el fondo indisociables de la competencia en cuestión. El problema es dirimir en juicio constitucional **de qué órgano se trata**. Según el 152.1 CE, no existe obstáculo alguno para que, al establecer la competencia autonómica para localizar la capitalidad de ciertas circunscripciones —notablemente, los partidos—, si ello se efectúa por la ley (*vid.* STC 32/83). Queda aclarado, además, que tal y como se dispone en el artículo 84 LOPJ, fijar la sede de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en la capitalidad del partido judicial es una operación perfectamente legítima: establece, escuetamente, el **criterio de localización de la sede de esa modalidad de Juzgados unipersonales** en una disposición de neto carácter **orgánico** que no afecta al ejercicio de competencias autonómicas para determinar la capitalidad de los partidos judiciales³¹.

Desde este punto de vista, el legislador estatal se limita a interponer una previsión abstracta sobre los Juzgados de Paz y otros órganos judiciales de carácter unipersonal, sin necesaria referencia a su delimitación. Es más; en rigor, el legislador estatal está dando por supuesta la potestad exclusiva que, en orden a la delimitación de los términos municipales, inviste a las CC.AA.

En lo que hace, en concreto, a la controversia suscitada por el artículo 99 LOPJ (Juzgados de Paz), el juicio constitucional resuelve la no identidad entre las operaciones de fijación de la sede de un órgano judicial —*i. e.*, el Juzgado de Paz— y las de localización de la capitalidad de su demarcación judicial. Para esto último ostentan las CC.AA. plena capacidad en cuanto demarcaciones inferiores a la provincial y a las municipales. Pero para aquello, no. Dentro del mismo esquema, el 99 LOPJ nos

³⁰ Cfr. Sentencia 56/90, FF. JJ. 17 y 18.

³¹ *Vid.* FJ 24.

precisa que en los municipios en que no haya Juzgados de Primera Instancia habrá necesariamente un Juzgado. Y ello no viene a prejuzgar en ningún modo la fijación de la capitalidad de demarcación alguna: no se niega, en pura lógica, que tal competencia permanezca intocadamente autonómica. Antes bien, el FJ 18, *in fine*, de la STC 56/90 se ocupa de subrayar que «no existiendo la menor duda de que el diseño de la estructura judicial del Estado —i. e., el de la Planta y la Demarcación— se integran en el mencionado núcleo y no en lo que se ha venido llamando “administración de la Administración de Justicia”», no puede activarse aquí el juego de la subrogación contemplado en los artículos 13.1 EAPV y 20.1 EAGal³²

El FJ 25, de la comentada sentencia, sustancia otra controversia en torno al significado de la participación en la organización de la demarcación judicial por medio de la **fijación** de su **capitalidad**. Consiste esta operación en la determinación de la localidad (inscrita, naturalmente, en el término territorial delimitado previamente) en la que **ha de tener sede del órgano judicial** definido por la Planta en conformidad con el marco provisto por el 152.1.2. CE. Hemos apuntado ya cómo los Estatutos de la vía **privilegiada** habían procedido a asumir la competencia exclusiva para la fijación de la capitalidad (v. artículos 34.1 EAPV, 18.2 EACat., 20.2 EAGal.). Al margen de la anotación de la imposibilidad de aplicar en ningún punto semejantes previsiones al ámbito territorial provincial y/o autonómico³³, cabrá, pues, atender a la previsión específica de cada C.A. de un título habilitador expreso sobre este respecto para la afirmación de la competencia atinente a la **localización** de la **capitalidad** de la demarcación en cuya delimitación viene a participar dicha Comunidad de acuerdo con las previsiones de la CE y de la LOPJ.

En fin, en el FJ 31 se nos relaciona una serie de consideraciones sobre la atribución de determinadas funciones de carácter **registral** en el ám-

³² Por su parte, y de acuerdo con el FJ 20, la previsión contemplada en la LOPJ en el sentido de que el municipio **judicial** coincida con el municipio político-administrativo no invade, según el TC, competencias autonómicas: la previsión de «coincidencia» no altera el respeto debido a la competencia autonómica para la fijación de la delimitación del término municipal en cuanto ente local político-administrativo.

En este mismo sentido, los artículos 88 y 89 LOPJ resultan idénticamente constitucionales. En realidad, estos preceptos no afectan a la problemática de la delimitación territorial de los partidos judiciales en cuanto células básicas de la estructura judicial, sino, exclusivamente, a la cuantificación del número de los mismos; materia, como sabemos, inscrita en la fijación de la Planta Judicial que es competencia exclusiva del Estado **central** (cfr. FJ 22, Sentencia 56/90).

³³ No puede ser olvidado que la distribución del territorio nacional en provincias es una operación estatal que la **Ley Fundamental** ha consignado de nuevo como competencia exclusiva de las instituciones generales del Estado (en concreto, Ley Orgánica de las Cortes Generales, ex 141.1 CE), mientras que la delimitación del territorio autonómico escapa, por razones obvias, al ámbito competencial de la C.A. *in fieri* o ya instituida. Cabe, con todo, cuestionarse el rigor del razonamiento (v. FJ 25) por el cual se declara que la determinación de la capitalidad integra, necesariamente, un elemento «definitivo» de la configuración estatal de la provincia.

bito civil a los titulares de órganos judiciales, en muy especiales supuestos³⁴. En la medida en que tanto la CE (artículo 149.1.8) como la propia LOPJ (artículo 86.2) conforman el suelo conjunto de la legitimidad de esta opción legislativa, nada cabe objetar a un nuevo criterio objetivo de demarcación registral en cuanto manifestación de una competencia exclusiva del Estado que en ningún caso podría quedar vacía de contenido.

3. Sobre las competencia de los órganos judiciales

Un tercer bloque de preceptos impugnados de la LOPJ por las instituciones autonómicas actoras de los recursos, se cierne sobre el **diseño competencial de los órganos judiciales** definidos en la Ley³⁵.

En esquema, ello comprende, en primer término, la impugnación del diseño competencial del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad (TSJCA)³⁶, al que la LOPJ encomienda, entre otras, la función de conocer de los recursos extraordinarios en materia civil, dentro de determinadas condiciones y coordinadas. Comprende, además, la impugnación de la función casacional atribuida al TSJCA en el orden Contencioso-administrativo. Comprende, en tercer lugar, el enjuiciamiento de la casación basada en infracción de preceptos constitucionales como competencia exclusiva atribuida al TS. Comprende, asimismo, el reproche de inconstitu-

³⁴ En concordancia, además con lo asentado en las SSTC 18/32, 33/82, 39/82 y 97/89.

³⁵ En concreto, en los artículos 73, 74, 75, 82.2 y 3 LOPJ.

³⁶ Se trata aquí, en primer término, de la configuración de la Sala de lo Civil del TSJCA como órgano judicial de única instancia en ciertos casos. El enjuiciamiento constitucional se despliega a partir de la mención que a esta institución jurisdiccional realiza el constituyente en el seno del 152 CE, prefigurando en éste la culminación de las sucesivas instancias procesales. El TC (cfr. FJ 32) dictamina que, si por un primer lado, la culminación en el TSJCA de las instancias procesales no debe significar —o no necesariamente— que todos y cada uno de los procedimientos deban poder remontarse hasta este alto tribunal, cabe afirmar, de otro lado, que la única exigencia constitucional impuesta, en puridad, por la CE, respecto de la sucesión de las instancias procesales, estriba en que se produzca ante órganos radicados en el propio territorio de la C.A., si es que el órgano encargado con la competencia objetiva para la primera instancia se encuadra, efectivamente, en el territorio judicial de dicha Comunidad. Pero ello, obviamente no excluye el que sea posible atribuir, *ope legis*, la competencia objetiva a un órgano judicial ajeno a la distribución territorial del poder que incorpora el desarrollo del Título VIII CE.

Con todo, los recurrentes impugnan, a este respecto, las atribuciones consignadas por el legislador estatal en el TSJCA relativas al Derecho Civil propio de las CC.AA. que exhiben, sobre este dominio, alguna especialidad, toda vez que los Estatutos de estas comunidades atribuyen a las mismas el conocimiento exclusivo, en las diversas instancias y «grados» de jurisdicción, de los conflictos tocantes a este segmento especial de su ordenamiento jurídico. Para una aproximación teórica a la cuestión, cfr. J. C. CABAÑAS GARCÍA: «El Derecho autonómico como objeto del recurso de casación ante los TSJCC.AA.», en *Poder Judicial*, 2.ª época, núm. 14, 1989, pp. 23-45.

cionalidad que grava la atribución de determinadas competencias en materia penal, para el enjuiciamiento de determinados delitos, a la Audiencia Nacional (AN). Y comprende, en fin, el juicio sobre la constitucionalidad de la atribución competencial de la resolución de conflictos de competencia jurisdiccional a un organismo específico y *ad hoc*, tal y como aparece definido por la LOPJ.

Como puede inferirse fácilmente, la principal línea impugnatoria reside, no en la más o menos incorrecta definición legal del TSJCA (una institución, al cabo, asentada en el artículo 152.1.2. CE), sino en su pretendido desdotamiento competencial con base en la configuración de su relación con el TS y con la AN. La cuestión reside, pues, en contrastar la posible trasgresión de los confines que la CE impone al legislador a la hora de apuntar las interrelaciones entre esos diversos órganos de alta Jurisdicción: concretamente, en lo que hace a dos altos tribunales con competencia en la totalidad del territorio nacional cuales son el TS y la AN.

En cuanto al primero —consignado expresamente en el 123 CE—, hay que decir que nada existe en la configuración legal de los TSJCC.AA. que colisione con la idea de un TS perfectamente ajustado a la **Ley Fundamental**. Los artículos 123 y 152.1.2 resultan, pues, plenamente coherentes. Cuando este último señala que la preclusión de las instancias procesales debe producirse ante órganos radicados en el propio territorio de la C.A., se hace preciso interponer tres matizaciones de relieve de cara a su interpretación más inmediata o aparente. En el sentido avanzado por el profesor DE OTTO³⁷, los referidos matices se expresarían como sigue: a) ni el agotamiento de todos los grados y/o instancias procesales en todos los órdenes corresponde, en puridad, al TSJCA (pues cabrá, por un lado, su agotamiento previo ante tribunal inferior, como también cabrá, de otro lado, que determinados recursos no calificables como «instancia» se sustancien ante otros tribunales situados fuera de la C.A.); b) ni todos los órganos objetivamente competentes en su primera instancia deben, necesariamente, entenderse incardinados en la estructura demarcacional territorial afirmada con carácter general (pues puede haber otros criterios de atribución de competencia a un juzgado o tribunal de carácter ordinario); y c) ni todas las competencias atribuibles al TSJCA deberán ser susceptibles de calificación como **Instancia** (pues siempre cabrá atribuirle recursos extraordinarios conciliables de algún modo con la competencia objetiva del TS: así, podrán sustanciarse cuestiones de competencia, conflictos de jurisdicción, responsabilidad de jueces o de **autoridades** sujetas a aforamiento especial, etc.).

Como cuestión de principio, resulta difícil impugnar la constitucionalidad de determinadas previsiones relacionadas con el reparto competencial distintivo entre los TSJCA y los altos tribunales con competen-

³⁷ Cfr. I. DE OTTO, *op. cit.*, pp. 196 y ss.

cia objetiva en todo el territorio nacional (TS y AN), si es que dicha impugnación pretende tener como base la leve definición constitucional de la posición del TSJCA. Pues si es cierto que el artículo 152.1.2 CE prescribe que «las sucesivas instancias procesales se agotan, en su caso, ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la C.A. en que esté radicado el órgano competente en Primera Instancia», no es menos cierto que este texto sirve a la definición de **cuáles hayan de ser las competencias concretas de los TSJCC.AA.** Por contra, esta regla indica tan sólo que **contra las resoluciones dictadas por órganos radicados en la organización demarcacional de una determinada C.A. no habrá fuera de ella Instancia alguna, en el sentido técnico de la expresión «Instancia» —esto es: entendiéndose por la misma un nuevo examen del asunto con inclusión de todos los aspectos de hecho y de derecho**³⁸.

En realidad, la problemática implícita a este tercer gran bloque impugnatorio entronca en la novedad radical que han venido a introducir tanto la construcción del modelo constitucional de poder territorializado como la especial mención que la CE efectúa respecto de dos específicos órganos judiciales (el TS, 123, y el TSJCA, 152.1.2) altamente comprometidos con aquella construcción —mención, por otra parte, inaudita en nuestra historia constitucional.

En efecto, la inserción de un novedoso órgano jurisdiccional en el que deberán culminar las instancias procesales de aquellos procesos en que la primera instancia estuviere encomendada a un órgano judicial incardinado en el esquema jurisdiccional de determinadas CC.AA., no podía menos que suscitar problemas teóricos y prácticos de considerable envergadura. Piénsese, simplemente, en lo que hace referencia al **fundamento constitucional de la Implantación generalizada de los TSJCC.AA. en la totalidad de las CC.AA.**

Como se sabe, ha existido una disputa teórica acerca de la corrección de la ulterior extensión de esta especial institución jurisdiccional, el TSJCA, a la totalidad de las CC.AA., independientemente de que la misma *Lex legum* la hubiese incorporado sólo al esquema institucional de las CC.AA. constituidas al amparo del 151 CE y/o de la Disposición Transitoria 2.^a, e, incluso, de que no todos los EE.AA. hayan dispuesto expresamente su incorporación al esquema de instituciones troncales de cada Comunidad (así, la C.A. de La Rioja). La precedente circunstancia ha obligado a la doctrina a afirmar la perfecta legitimidad de la decisión adoptada en la correcta sede de la normación orgánica (artículo 30 LOPJ), tendente a extender la presencia de un TSJCA incluso para culminar la organización judicial en la C. A. de La Rioja. Pero todos estos pasos —habida cuenta de su importancia— no podían dejar de suscitar algunas incertidumbres en lo que se refiere al tradicionalmente asentado esquema

³⁸ Cfr. I. DE OTTO, *op. cit.*, p. 229.

jurisdiccional. Y ello no ya solamente desde un prisma doctrinal —el atinente al **fundamento constitucional** de estos órganos—, sino en lo que se refiere a los **costes prácticos** de la insoslayable inserción de aquéllos en el esquema, y a la coonestación funcional de los mismos respecto a la declarada superioridad del TS, expresamente confirmada por la **Ley Fundamental (artículo 123)**. De este modo, en este segundo orden de problemas era necesario afrontar la construcción del perfil, no ya únicamente orgánico, sino también funcional, de los TSJCC.AA., a partir del delicado juego **EE.AA. / LOPJ**, de acuerdo con los parámetros de prelación sectorial anteriormente tratados. Dentro de esta misma línea corresponde dirimir los criterios de interacción entre TS y TSJCC.AA., así como los mecanismos de integración doctrinal y/o jurisprudencial de éstos dentro del **techo** supracomunitario que, en lo que se refiere a la oportuna y necesaria garantía de unidad y de uniformidad de la jurisprudencia en todos los órdenes, se ha atribuido al TS.

Correlativamente, era necesario tratar el interesante problema de la potestad objetiva para determinar la organización interna y la composición de los TSJCC.AA., así como el detallado régimen de sus competencias.

Todos y cada uno de tan importantes *items* han venido a acometerse por el legislador orgánico —legislador estatal— al elaborar la LOPJ.

No obstante, dentro del entendimiento polémico-competencial que en la construcción del modelo de Estado **compuesto** español caracteriza, en buena dosis, a las CC.AA., no es extraño que este extremo viniera a engrosar el listado de los puntos de controversia abocados, de algún modo, a sustanciarse ante el TC. De ellos da cuenta, sucesiva y ordenadamente, el intérprete supremo de la Constitución, en un esquema argumental que se desglosa de forma detallada y minuciosa. Reparemos exclusivamente en algunos de sus extremos más significativos:

* El FJ 33 de la STC 56/90 de 29 de marzo de 1990, procede al enjuiciamiento de constitucionalidad de la atribución de todas las instancias y «grados» —incluyendo, por lo tanto, casación y revisión en el ámbito autonómico— de la totalidad de los procesos jurisdiccionales a los TSJCC.AA., siempre que dichos procesos se viertan sobre normas **propias** —bien por la atribución de competencia exclusiva en la materia a las CC.AA., bien por la superposición de competencia **exclusiva** y competencia **compartida** sobre materias no deferidas por la CE a algún otro Tribunal.

** La LOPJ (artículo 73.1) atribuye a las Salas Civil y Penal del TSJCC.AA. el entendimiento de los recursos de casación y extraordinario de revisión contra sentencias de órganos judiciales con sede en la C.A., siempre que dicho recurso se funde en infracción de norma de Derecho **civil especial** o **foral**, así como que tales atribuciones hayan sido previstas

en el respectivo E.A.³⁹. No obstante —recuerda el TC—, las normas recurridas desde esta argumentación no tienen como propósito la articulación de cualesquiera recursos extraordinarios, sino —a la luz de los artículos 123 y 152.1.2. CE—, exclusivamente, el agotamiento de las sucesivas instancias procesales en las que no estén previstos recursos extraordinarios de casación ni esté tampoco previsto el proceso extraordinario de revisión de los que, por razones inherentes al carácter unitario y a la congruencia del orden constitucional global, deba conocer tan sólo el TS. Como se sabe, la **Instancia** comporta, por definición, un examen enteramente nuevo, por parte de otro tribunal, con pleno conocimiento de los aspectos de hecho y de derecho del asunto ya juzgado. Tanto la **revisión** (nueva lectura de los hechos y nueva determinación de las normas aplicables)⁴⁰ como la **casación** cual recurso extraordinario, se caracterizan, de un lado, precisamente por el dato singular de que los motivos legales para su interposición están legalmente tasados, así como, de otro lado, por la reducción del conocimiento del asunto por el tribunal que es llamado a resolver en el mismo. Se trata, pues, de una suerte de decisión impugnatoria autónoma frente a un asunto resuelto en sentencia previa (caso de la casación) o, incluso, en sentencia **firme** (caso de la revisión)⁴¹.

Todo ello viene a apuntar un interesante ejercicio de clarificación en vía jurisprudencial —en la cualificada sede interpretativa del TC— de la que podríamos llamar **función constitucional** de la **casación regional** o **casación autonómica**. Una casación que resulta prácticamente implícita al nuevo orden de poderes y de fuentes del Derecho. Partiendo de las premisas expuestas a nivel teórico en nuestras **consideraciones preliminares**, vemos aquí un ejemplo de dilucidación hemenéutica de un **rasgo** —quizá de un **momento**— del novísimo sistema de Derecho instaurado sobre un ensamblaje de ejes yuxtapuestos (unidad y pluralismo; jerarquía y competencia; prelación y función constitucional), pero partiendo siempre del dato constitucional. Y, desde este prisma hermenéutico, el TC ha procedido a ubicar la **casación regional** como instrumento al servicio del necesario **equilibrio** entre la **unidad del Derecho** y la **diversidad** de sus **fuentes de creación** y de sus **mecanismos y órganos de aplicación**.

Es preciso, en todo caso, salvaguardar la inalterada supremacía del TS como órgano titular de la potestad de unificar en última y suprema instancia la jurisprudencia **ordinaria** vertida en todos los órdenes de la Juris-

³⁹ El 56.1 LOPJ remite a la Sala Civil del TS el conocimiento de los recursos de casación, de revisión y demás impugnaciones de carácter (o «grado») extraordinario establecidos en las leyes procesales.

⁴⁰ Cfr. SSTC 90/86 y 145/87.

⁴¹ *Vid.*, en este sentido, el FJ 33 de la STC 56/90: sólo desde la expresada referencia a los diversos «grados» de la Jurisdicción como categoría diferenciada de las diversas **Instancias** en los preceptos estatutarios podría extraerse una regla generalizada acerca de la competencia de los TSJCC.AA. para conocer de los recursos **extraordinarios** eventualmente disponibles en el ámbito del Derecho Civil de cada Comunidad. Cfr. J. C. CABAÑAS GARCÍA, *op. cit.*, pp. 23 y ss.

dicción, o, dicho más correctamente, aquella que no es vertida sobre el núcleo sustancial de garantías constitucionales deferido por la CE al órgano de Justicia constitucional concentrada: el TC (artículo 123 y Título IX CE).

Para la consecución de este fin, el criterio debe ser estrictamente objetivo: el artículo 5.4 LOPJ atribuye al TS la competencia de resolver recursos de casación fundados en infracción de precepto constitucional, sobre las bases hermenéuticas que hayan venido asentadas por el TC.

Cabe decir, ciertamente, que aunque haya que evitar sobredimensionar la importancia de los factores procesales, ello no quiere decir que la norma aquí impugnada pueda ser presentada en sí misma como apoyo potencial para la defraudación de lo que podríamos llamar «espíritu» del precepto: casi todos los asuntos pueden —bien *in extremis*, bien *ad absurdum*, bien *ad nauseam*— ser reconducidos al **fondo o suelo constitucional** sobre el que de un modo u otro reclamar la competencia supuestamente objetiva de éste u otro Tribunal, Supremo o Constitucional ⁴².

Pero es también cierto que el artículo 5.4 LOPJ no vulnera en absoluto el **orden competencial** configurado por la CE y los subordinamientos de carácter autonómico, ni en el plano sustantivo ni en el plano procesal. Dicho precepto de la LOPJ encuentra, por el contrario, plena justificación a la luz del artículo 123 CE, cuyos efectos se vierten sobre los órdenes civil, penal, contencioso, social, y, desde luego, **foral** en ciertas CC.AA. en cuanto su **especialidad** debe, en todo caso, ser compatibilizada con la Constitución.

Una interpretación unitaria, pues, de los artículos 123 CE y 5.4 LOPJ combina la necesidad de síntesis unitaria del orden constitucional. Síntesis que subsume el segmento iusprivado del Derecho civil y de la legali-

⁴² Las argumentaciones de las instituciones recurrentes parten, efectivamente, de la posibilidad de defraudar el precepto para trasladar al TS la competencia objetiva acerca de impugnaciones en la que, teniendo parte el Derecho sustantivo comunitario especial, sea posible remontarse a un más o menos real o pretendido **fondo de alcance constitucional**. Toda vez que la *Lex legum* es la Norma superior, principio e inspiración de todo el ordenamiento, nada, aparentemente, más fácil que vaciar de contenido real la previsión de recursos de una cierta envergadura a sustanciar ante el TSJCA. Toda vez que más o menos remotamente **fundados** en «infracción de precepto constitucional», poco podrá importar que la mayor parte de estas infracciones incorpore igualmente determinadas violaciones de la normativa foral o del Derecho civil **especial** de la C.A.

La respuesta del TC (*vid.* FJ 35) contiene no solamente un interesante alegato alrededor de la imposible descalificación constitucional de cualesquiera preceptos válidos y vigentes del ordenamiento jurídico por la mera alegación de su «prestación» al fraude, sino también un dictamen justificativo y explicativo del papel casacional unificador y necesario que corresponde al TS según la Constitución. El juez constitucional encuentra, pues, ajustada a la Ley Fundamental la conjugación de institutos casacionales de ámbitos estatal y autonómico de acuerdo con los principios de unidad aplicativa e interpretativa y de pluralidad de fuentes de normación y ámbitos de aplicación (artículo 149.1.8 CE).

dad civilística especial. Y ello por varios motivos: 1) primero, porque la LOPJ no contradice a los EE.AA. al contemplar el recurso al instituto de **amparo** allí donde sea un presupuesto la legislación exclusiva como competencia propia y reconocida de la C.A. (v. páginas 170 y siguientes STC); y 2) segundo, porque el criterio de la LOTC a este respecto es terminante: se excluye la casación ante el TS de las sentencias vertidas sobre actos y disposiciones concurrentes o exclusivamente fundadas en la alegada infracción del propio Derecho autonómico, sea foral o especial.

Como señaló DE OTTO —con pleno acierto, a nuestro juicio— sólo cabe casación como instrumento de unificación de la Jurisprudencia allí «donde existe algo que se deba unificar»⁴³. No procede, por el contrario, interponer mecanismos para la unificación allí donde la capacidad de uniformización de criterios jurisprudenciales y donde la consiguiente garantía judicial del principio de igualdad en la aplicación de la ley puedan ser realizadas con meridiana solvencia por el TSJCA, como «intérprete supremo» del propio Derecho autonómico de cada Comunidad.

*** El problema suscitado en torno a la confirmación de la posición de la **AN** dentro de la estructura jurisdiccional española es bastante más complejo⁴⁴.

Viene, además, de antiguo. Es sabido que desde determinadas instancias políticas se ha venido cuestionando la constitucionalidad del Real Decreto 1/77, de 4 de enero, de creación de la Audiencia Nacional como órgano ante el cual se sustancia el enjuiciamiento de determinados delitos de proyección nacional —delitos, en todo caso, difícilmente ubicables en la habitual demarcación territorial de la Jurisdicción, tales como, por ejemplo, los delitos económicos, delitos contra la salud, delitos contra el ambiente, los delitos monetarios y los delitos terroristas.

No ha faltado, en efecto, quien esgrima el argumento de la proscripción constitucional de las jurisdicciones **especiales** (artículos 26, 117 y 122 CE) para alimentar su reproche de inconstitucionalidad sobre la **AN**. La interpretación doctrinal mayoritaria se ha esforzado, en contrario, por evidenciar el carácter de jurisdicción **ordinaria** de la **AN**, en cuanto institución ajena a cualesquiera rasgos de la **especialidad** orgánica o funcional, toda vez que instituida por la Ley, servida e integrada por jueces y magistrados pertenecientes al cuerpo y carrera judiciales, al tiempo que provista de competencias objetivas, legalmente atribuidas, sobre determinados procesos descritos y especificados previamente por la Ley, sin que quepa transgresión alguna de los parámetros **ordinarios** de composición, funcio-

⁴³ DE OTTO, *op. cit.*, pp. 235 y ss.

⁴⁴ *Vid.* FJ 36. El núcleo de la impugnación se cierne sobre los artículos 65.1.a, 65.1. b y 88 LOPJ. La parte actora en este extremo es el Gobierno Vasco, con base en las disposiciones de los artículos 14.1.b y 34.1 EAPV.

namiento y acometimiento regular de las competencias del mismo. Y ésta es, por otra parte, la tesis sucesivamente confirmada por el TC, en cuantas ocasiones ha tenido de enjuiciar la plena cohonestación de este órgano con el concepto y diseño de **Justicia** en la CE ⁴⁵.

Tal es, una vez más, el dictamen emitido en esta nueva ocasión. La argumentación impugnatoria —procedente, como en anteriores ocasiones, de la C.A. más sensible y, por tanto, más beligerante al respecto de la significación de la **AN**— se apoya en una lectura de las garantías implícitas al 24 CE de la que, a su parecer, cabría desprender alguna suerte de recepción constituyente del concepto anglosajón del «Juez Natural». En tanto que juez «legal» competente en atención a un estricto criterio competencial territorial-local, es juez «natural» (**o legal**) el juez **preconstituido** del lugar y/o la localidad en que se cometen los hechos. Cualquier atribución ajena a esta imputación **local** convertiría al Juzgador —siempre según esta tesis— en un órgano **especial**.

Pero, como ha destacado el grueso de la doctrina, el «derecho al juez ordinario» constitucionalmente consagrado no viene a afirmar otra cosa que el derecho al «juez **legal** preconstituido por la Ley»; el **juez que establece el legislador** dentro de las coordenadas de los artículos 17.4, 24.2, 117.5, 122 y 123 CE. Y, dentro de estas coordenadas, el Juez Central de Instrucción y el Magistrado adscrito a la Audiencia Nacional se acreditan plenamente para la consideración de Juez **legal, ordinario y predeterminado por la Ley**. La Audiencia Nacional es, pues, un órgano judicial perfectamente ajustado al margen de opciones abierto por la Constitución para el legislador, en el sentido de dotar de concreción específica la figura doctrinal de un «juez legal» que no es, por tanto, equiparable a la figura del «juez natural» ni, necesariamente, a la del juez del *locus delicti* ⁴⁶.

Las impugnaciones, por contra, intentan encontrar apoyo en los precitados artículos y en su contraste más estricto con el 152.1.2 CE. Los delitos atribuidos a la Audiencia Nacional responden, sin embargo, a un entramado de razones lógico-institucionales que, desde la perspectiva doctrinal mayoritaria y, en lo que ahora importa, desde la propia óptica jurisprudencial del TC, no resultan en absoluto incompatibles con los principios y valores que inspiran la Jurisdicción y la organización de la Justi-

⁴⁵ Cfr. así, por ejemplo, el FJ 3 de la STC 199/87, de 16 de diciembre, en cuya argumentación se reitera que tanto los Juzgados Centrales de Instrucción —igualmente instituidos por el RD 1/77, de 4 de enero, de creación de la AN, y posteriormente confirmados por la LOPJ— como la Audiencia Nacional son, orgánica y funcionalmente, por su composición y modo de designación, órganos judiciales **ordinarios**. También ha sido reconocido, en este mismo sentido, el carácter ordinario de la AN en sede de la Comisión Europea de Derechos Humanos (*vid. Informe caso Barberá y otros*, 16 de octubre de 1986).

⁴⁶ En este mismo sentido, cfr. SSTC 25/81, de 14 de julio (FJ 6); 199/87, de 16 de diciembre; 153/88, de 20 de julio; y AATC de 15 de febrero de 1988 y de 7 de febrero de 1989.

cia española. Ni siquiera la imputación de «singularidad» que, respecto de la normativa general de atribuciones, pesa sobre la **AN**, ni siquiera ella, decimos, sustenta suficientemente el reproche de inconstitucionalidad. La imputación central de determinados delitos no vulnera esencialmente el carácter ordinario del sistema de distribución de conocimientos judiciales con base en la unicidad y en la legalidad de la estructura judicial. En conclusión, por tanto, queda subrayado que los artículos 117.3, 117.4 y 24.2 son el marco combinado a cuya luz es posible hablar **positivamente** del «derecho al juez legal» en cuanto «juez ordinario predeterminado por la Ley». Desde esta perspectiva, los artículos 14 EAPV y 20 EACat. no pueden comportar la atribución necesaria a sus TSJ de la competencia objetiva de toda suerte de delitos cometidos en el ámbito territorial de las referidas CC.AA. Por contra, la atribución **extraterritorial** a un órgano judicial (configurado por la Ley como un órgano ajeno a la organización territorial del Estado) de la competencia objetiva sobre determinados delitos y procesos puede ser ajustada a la Constitución si es que dicha atribución descansa sobre basamentos racionales y objetivos. Para el TC, éste es el caso de la operación efectuada por el legislador orgánico al confirmar la posición de la **AN** en la estructura global de la Justicia española.

Es cierto, a pesar de todo, que cumple al legislador estatal a este respecto llegar a tener en cuenta la consolidada estructura autonómica del Estado y de la organización de los poderes públicos, así como, por otra parte, los condicionantes políticos de la incardinación de la Audiencia Nacional en la estructura global de la Justicia española, en orden a una eventual revisión del actual **estado de la cuestión**. Esta consideración, junto a la invocación de argumentos garantistas directamente desprendidos de una interpretación conjunta, y radicalizada, de los artículos anteriormente citados (17, 24 y 117) sirven al Magistrado y Prof. Gimeno Sendra para la interposición de un **voto particular** digno de atenta lectura.

**** Por su lado, el artículo 42 LOPJ viene a institucionalizar un nuevo mecanismo de atribución de competencia para la resolución de determinados conflictos de competencia judicial, edificado a partir del criterio de la colegialidad⁴⁷.

La composición de este órgano resolutorio de conflictos se integra, conjuntamente, por el presidente del TS, por dos magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este alto Tribunal así como por tres Consejeros Permanentes del Consejo de Estado.

Estamos, a lo que se ve, ante un organismo investido con facultades de tipo interadministrativo e interinstitucional, y que, no obstante, no incorpora ninguna modalidad de interferencia objetiva con las Administra-

⁴⁷ Vid. FJ 38, STC 56/90.

ciones. No se trata, tampoco, contra el parecer de las alegaciones de las partes recurrentes, de un caso de «autocomposición de conflictos» interinstitucionales. Y ello porque si, de un lado, la jurisdicción que cumple a los TSJCC.AA es del todo irrenunciable (artículos 9 LOPJ y 4 LPA), no existen tampoco, de otro lado, facultades de disposición ni de transacción sobre las mismas. Por contra, el mecanismo es de tipo jurisdiccional, pues la resolución del conflicto se produce por mediación de sentencia, al tiempo que se respetan los esquemas conceptuales anteriormente asentados sobre el esqueleto mínimo de la derogada **Ley de Conflictos Jurisdiccionales** de 1948 (por la actualmente en vigor LCJ, LO 2/87, de 18 de mayo). Desde esta perspectiva, las controversias entre jueces y Tribunales de distinta jurisdicción son las que vienen llamadas «conflictos de competencia». Simplemente «competencias» son aquellas que enfrentan a distintos órganos de un mismo orden jurisdiccional (artículo 92 LOPJ), estableciéndose una instancia superior, residenciada en el TS, que prevalece, obviamente, sobre el entendimiento estrecho del «agotamiento de instancias procesales ante el TSJCC.AA» anteriormente discutido.

***** Por último, otros dos *items* vienen a cerrar el círculo temático abordado en esta clarificadora sentencia de 29 de marzo de 1990: 1) la utilización (y la proyección problemática) de las lenguas cooficiales autonómicas en los procesos judiciales y en el funcionamiento ordinario de los servicios de la Administración judicial o «A. de la AJ» (una cuestión resuelta a la luz del artículo 3 CE); 2) las reglas de provisión de plazas vacantes conforme a los puntos de litigio o de actual controversia entre las disposiciones de la LOPJ y de los diferentes ordenamientos autonómicos a este preciso respecto.

La doctrina jurisprudencial vertida sobre estos puntos culmina, en definitiva, la estructuración que, en cuatro grandes apartados, ha elaborado el TC en orden al atendimento de los plurales y variados reproches de inconstitucionalidad interpuestos por las CC.AA. a tan importante Ley ⁴⁸⁻⁴⁹.

⁴⁸ El FJ 39 sustancia, efectivamente, una variedad de importantes impugnaciones: en concreto, las que atienen a los artículos 231 (utilización procesal de las diversas lenguas españolas), 336.2 y 319 (nombramiento de presidentes de los TSJCC.AA), 439.2 (colegiación de abogados y procuradores), 447.2 (representación y defensa en juicio de las CC.AA.) y Disposición Adicional 6 LOPJ (valoración de los conocimientos del Derecho y de la lengua propios de la C.A.).

En lo relativo a la impugnación del 231 LOPJ, el TC distingue en ella una doble dimensión; de un lado, la regulación por el legislador estatal del uso de las lenguas cooficiales autonómicas; de otro, su regulación en virtud de un alegado sesgo desigualitario. Dentro de la misma línea jurisprudencial sentada con ocasión de las Sentencias vertidas sobre las Leyes de Normalización lingüística dictadas por las CC.AA. vasca, gallega, catalana y balear, el TC subrayará la exclusiva competencia que en materias de Justicia y en materia procesal inviste al Estado central. Las CC.AA. disfrutaban, ciertamente, de potestad para reglar la cooficialidad, pero sin colisión ni desdoro del marco aquí recordado. Desde esta perspectiva, tiene escaso sentido la acusación de imprimir cierta «residualidad» a las lenguas autonómicas en el plano procesal, puesto que de lo que tra-

III. EL ENJUICIAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA STC 62/90: LA LDPJ

1. Problemas constitucionales de la Ley 38/88: cláusulas subrogatorias y sujeción a la LOPJ

La STC 62/90, de 30 de marzo —resolutoria de los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 38/88, de **Demarcación y de**

tan los preceptos impugnados no es de comportar perjuicios reales o imaginarios a la normalización, sino de garantizar la no indefensión procesal anudada al general deber constitucional de conocer el castellano (ex artículo 3.1 CE); deber que, no hay que olvidarlo, no existe para con el resto de las lenguas españolas.

En lo que concierne al artículo 336.2 LOPJ, encuentra el TC la clave de su constitucionalidad en el principio de unidad de todo el Poder Judicial. El Estado se reserva la competencia exclusiva para los nombramientos en la organización concreta de órganos judiciales. La misma legitimación concierne a la referencia a la publicación en el *BOE* de los expresados nombramientos: se trata, a fin de cuentas de la determinación del inicio de la efectividad de éstos, comprendiendo en dicho acto su doble significado de publicidad material y de determinación de efectos en lo temporal, sin perjuicio, en absoluto, de su compatibilidad con anterior o ulterior publicación en el ámbito comunitario-autonómico.

El artículo 439.2 LOPJ parte de la competencia general del Estado en materia de colegiación profesional. El juez constitucional recuerda, en este sentido, la competencia exclusiva de la que disfruta el Estado en lo que hace al capítulo de la normación procesal, desde el previo entendimiento de que la exigencia legal de colegiación entraña un requisito formal obrante sobre las partes representadas **en proceso** y que ostenta, en buena lógica, una dimensión procesal. Es, además, al Estado a quien corresponde dotar las bases legislativas sobre colegiación y colegios profesionales, tanto, en primer lugar, por su competencia exclusiva sobre materias procesales, como, en segundo lugar, por su intitulación para la regulación de bases legislativas para el ejercicio de funciones de naturaleza pública (ex 149.16 y 18 CE; cfr. STC 76/83). El precepto de la LOPJ es, pues, constitucional en tanto se ha limitado a «legislación general» sobre la colegiación profesional de titulados obrantes en proceso, cuales son los abogados y los procuradores.

En fin, el 447.2 provee las bases de la representación y defensa de las CC.AA. mediante los mecanismos de designación de abogado colegiado que le represente y defienda o mediante el recurso al Servicio Jurídico del Estado. No existe, para el TC, menoscabo ni desdoro de potestad autonómica: en puridad, el precepto se dirige exclusivamente a los propios servicios estatales, toda vez que destinado a permitir la representación y defensa de las CC.AA. siempre que éstas optaren por valerse de los mismos. Se trata, pues, de una provisión habilitadora tendente a crear el suelo legal para instar, eventualmente un resorte voluntario y netamente opcional de colaboración jurídica y técnica interinstitucional, que en ningún punto perjudica al *status quaestionis del orden competencial*.

⁴⁹ En cuanto al segundo de los frentes de impugnación apenas reseñados *supra*, la respuesta jurisprudencial del TC se cierne sobre una amplísima demanda de inconstitucionalidad, en la que se comprende un amplio y complejo abanico de preceptos de la LOPJ. Concretamente, en lo que hace a la regulación de la provisión de plazas para secretarios judiciales y demás funcionariado al servicio de la Administración de Justicia, son impugnados los artículos 475, 478, 479.2, 480, 481, 482, 490, 491, 493, 494, 496, 499, 500, 506.1-2-3, 508.1-2-3, y Disposición Transitoria 2, 20, 22, 23, 26.2 y 26.3. En lo que concierne, por su parte, a la provisión de plazas judiciales en régimen temporal, cfr. el amplio elenco contemplado en el FJ 45, STC 56/90 (p. 191).

Planta Judicial (LDPJ), interpuestos por el Parlamento de Cataluña, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón—, presenta un esquema argumental básicamente análogo al que vertebra la STC 56/90, de 29 de marzo, por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la LO 6/85, del Poder Judicial.

Las motivaciones impugnatorias asemejan, en primer término, a las exhibidas por la representación y defensa de las partes actoras con ocasión de la precedente Sentencia 56/90: un complejo abanico de reproches viene a desgranarse a partir de lo que sintéticamente se reconduce a una alegada violación del **orden competencial** en materia de Justicia. Un orden competencial al que hay que saber entender en todas sus dimensiones: compuesto, en un principio (siquiera cronológico), por la CE y los EE.AA., ha dado paso, posteriormente (con la promulgación de la LOPJ y de su norma de desarrollo, la Ley 38/88), a interpretaciones enfrentadas de la locución **AJ** en la Constitución.

Los dos principales problemas con los que se enfrenta el TC aluden, por un primer lado, a la precisión del contenido de la referencia existente en algunos EE.AA. respecto del «conocimiento del Derecho autonómico» para la provisión de determinadas plazas (en el sentido de fijar si esta referencia incluye la totalidad del Derecho autonómico, o solamente al Derecho **especial** y/o **foral**), y por un segundo lado, a la determinación del alcance de la valoración de méritos a efectuar por el CGPJ en orden a la provisión de las referidas plazas. Según el TC, la alusión al ordenamiento autonómico debe ser interpretada en el sentido de incluir la totalidad del sistema de Derecho sustantivo propio de cada C.A., mientras que, con relación a la evaluación de méritos, es el carácter del Cuerpo único y nacional el que suministra la clave para la construcción de la respuesta judicial: no tendría ningún sentido exigir conocimiento «especializado» de un concreto subsistema de Derecho autonómico, sea **especial** o **foral**, sea público o **general**, alguno a la hora de ingresar en la carrera judicial. Ello no empece, sin embargo, a la ponderación por el CGPJ del mérito de su «conocimiento» más o menos «especializado» cuando se trata de dotar ciertas plazas relevantes de cara a la aplicación del Derecho autonómico. Tal y como se explica en el FJ 46, la LOPJ y los EE.AA. incorporan conjuntamente una normación perfectamente operativa para que con la competencia que cumple el CGPJ en orden a proveer plazas «teniendo en consideración» el grado de especialidad del subsistema de Derecho de cada Comunidad. Desde este punto de vista, el problema relativo a la consideración que deba ser otorgada al «mérito preferente» del conocimiento o dominio de la lengua cooficial o del Derecho autonómico, pierde carga polémica. El CGPJ está habilitado para valorar conjunta y ponderadamente los requisitos previstos por la combinatoria de la LOPJ y el E.A. de la Comunidad en la que se inscriba la plaza, atribuyendo a los méritos un carácter «preferente» de acuerdo con las circunstancias que adornen dicha decisión. Ni existe, pues, contradicción entre la LOPJ y los EE.AA., ni es tampoco necesaria una dilucidación estrictamente semántica entre la «especialización» exigida en los EE.AA. y el simple «conocimiento» de los datos autonómicos (lengua y Derecho propios) a los que se alude en la LOPJ.

El FJ 47 analiza, finalmente, la constitucionalidad de la Disposición Adicional 6.^a LOPJ, por la que se suprimen los Tribunales arbitrales autonómicos de Cataluña, a la luz del monopolio estatal regulador del ámbito procesal (ex 149.1.6 CE y 9.3 EACat.). Se trae a colación, a este respecto, la STC 43/88, vertida sobre determinadas especialidades procesales derivadas del Derecho civil catalán. Al tratarse, en este caso, de una genuina materia de ordenación judicial, que atañe incluso al principio de unidad jurisdiccional consagrado en el artículo 117.5 CE, resulta esta competencia de todo punto inasumible por la C.A. catalana.

Se trata, como se ha apuntado, de las distintas concepciones subyacentes a las respectivas intelecciones **estatal**, de un primer lado, y **autonómicas**, de otro, del bloque de constitucionalidad atinente a las materias de **AJ** y de **A. de la AJ**.

Partiendo de este enfrentamiento, se hilvanan los cinco grandes apartados en que el TC organiza su respuesta jurisprudencial a las cuestiones planteadas: cinco grandes apartados, análogos, como decimos, a los observados con ocasión de la STC 56/90.

* En primer lugar, se atiende una cuestión previa con la que la doctrina constitucional se encuentra ya familiarizada: la relativa a la polémica legitimación de los recurrentes autonómicos para impugnar disposiciones de carácter **estatal** por vía de recurso abstracto y no por la vía del conflicto basado en la reclamación de **competencias para sí** (*vindicatio potestatis*). La pregunta se formula en los siguientes términos: ¿pueden las CC.AA. —o, *rectius*, las instituciones legitimadas por sus respectivos EE.AA. para la interposición de recursos en su nombre— cuestionar la constitucionalidad de la normación estatal vertida sobre competencias que la CE califica (artículo 149.1.5) como competencia **exclusiva** del Estado?

** Resuelta esta cuestión previa, el TC abordará, en un segundo lugar, el enjuiciamiento de constitucionalidad de la validez (y el alcance) de las cláusulas contenidas en los artículos 18.1 EACat. y 32.1.a EAAr. —«cláusulas subrogatorias»—, por las que, como veíamos, las CC.AA. han procedido a asumir las facultades que la LOPJ «reconozca» o «atribuya» al Gobierno del Estado.

*** En tercer lugar se atenderán ciertas cuestiones relativas a la participación de las CC.AA. en la «organización de las demarcaciones judiciales» (ex artículo 152.1.2 CE), para pasar después a considerar las impugnaciones cernidas sobre la atribución de diversas competencias a ciertos órganos jurisdiccionales, y sobre la valoración de «méritos preferentes» para la provisión de ciertas plazas judiciales.

2. La legitimación de las CC.AA.

El primero de los problemas referidos había sido sometido a análisis constitucional en una pluralidad de ocasiones, tanto por la doctrina como por la propia actividad jurisdiccional del TC. Sin necesidad de remontarnos aquí a los primeros precedentes al respecto, esta misma cuestión se había suscitado ya en términos prácticamente idénticos a los presentes en su anterior STC 56/90. Este pronunciamiento había permitido al TC

asentar una doctrina cuya configuración (bien que en algún sentido **evolutiva**) parece haber adquirido en esta ocasión la madurez objetiva de la jurisprudencia «consolidada». Cabe entender, en esta línea, que estas SSTC confirman su anterior aportación a la dotación, **en firme**, de una solución **jurídica** al problema debatido: la legitimación **activa** de las CC.AA. en la interposición de recursos **abstractos y generales** de inconstitucionalidad, desde una inteligencia **amplia** de la legitimación activa para la tutela objetiva del **orden competencial**.

La relevancia de este pronunciamiento descansa, precisamente, en la persistencia —por parte de la representación y defensa del Estado— de una interpretación marcadamente **estatalista** del artículo 32.2 LOTC. Según esta interpretación, las CC.AA. solamente se hallarían legitimadas para interponer la impugnación de leyes, disposiciones o actos provenientes o bien del Estado **central** o bien de otra C.A., cuando estas disposiciones pudieran venir a afectar al «propio ámbito de autonomía». Una interpretación que, por cierto —pues, como apunta el TC; conduce derechamente a la identificación de todo recurso autonómico con un puro y simple ejercicio de *vindicatio potestatis*—, no podía ser acogida en el presente estadio de la conciencia doctrinal sobre el asunto. El TC ha extendido ya la legitimación objetiva de las CC.AA. sobre este abanico hipotético de impugnaciones y recursos, apoyándose a este efecto en un entendimiento amplio de la posición institucional de aquéllas en la construcción conjunta en la organización **integral** del Estado (**autonómico o de las Autonomías**) y de sus **garantías** (*vid.* STCC 84/82, 26/87 y 74/87)⁵⁰.

De lo que se trata es, más bien, de encontrar en cada **caso** o **sujeto litigioso**, el **punto de conexión** que permita entreverar la disposición impugnada y el interés recurrente sobre el que descansa la legitimación.

En este caso el interés estriba, como en la anterior Sentencia 56/90, en la alegada asunción de competencias a efectuar en virtud de las llamadas «cláusulas subrogatorias» de los EE.AA. Parece bastante evidente que la coonestación de estas cláusulas con la Constitución resultaría imposible si la lectura **estatal** del 149.15 CE —tendencialmente restrictiva de cualquier interferencia competencial autonómica— debiese prevalecer sobre cualquier **modulación** de la misma, operada ésta a la luz de la reorganización de los poderes estatales (principalmente la atinente a los Títulos VI y VIII CE). Dicha lectura **estatal** persigue necesariamente la identificación de la **AJ** con **todo** lo relacionado *in extenso* con los **medios personales y materiales** que sirven de apoyo y auxilio para el desenvolvimiento de la denominada Administración **judicial** o **A. de la AJ**.

⁵⁰ Cfr. J. F. LÓPEZ AGUILAR: «Conflictos de Competencia», en AA.VV.: *El Estatuto de Andalucía* (vol. IV): *Las Garantías*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 184 y ss., y Bibliografía allí citada.

La dilucidación hermenéutica de la incerteza va a efectuarse a través del siguiente *iter*.

1) Es preciso identificar, ante todo, un **núcleo duro** conceptual en la locución **AJ** a efectos de discernir lo que corresponde al CGPJ —como órgano constitucional encargado de asumir las funciones de gobierno del PJ *stricto sensu*—, y aquello que, efectivamente, **puede ser asumido por el Gobierno del Estado** —en cuanto órgano constitucional responsable de la dirección y gestión de toda administración y todo servicio público estatal⁵¹.

2) Es necesario, además, dilucidar la anterior incertidumbre hermenéutica **salvando, en la medida de lo posible, tanto la constitucionalidad de los EE.AA. como la de las LL.OO. dictadas por el Poder Legislativo** legitimado para ello. Se trata, pues, de esclarecer las posibles antinomias entre los diversos elementos del bloque de constitucionalidad normador de la Justicia y de la **Administración judicial al servicio de la misma**.

La consagración de un sistema de autogobierno estructurado en torno a la garantía de la independencia funcional del PJ, juega en este sentido, un papel **mediador** y, sin embargo, imprescindible⁵². Sólo deslindando el ámbito de realización estricta de ese nivel de autogobierno nos es posible entender en qué medida el Gobierno del Estado continúa intuyendo competencias de algún tipo sobre la **A. de la AJ**; y, consiguientemente, en qué idéntica medida base cabe la subrogación legítima sobre aquellas competencias por las CC.AA. expresamente habilitadas para ello por sus EE.AA.

No se tratará, por supuesto, de competencias relativas a la función de «juzgar y ejecutar lo juzgado»⁵³, como tampoco del **gobierno** —en su dimensión **funcional**— de un Poder Judicial **único** (122.2 CE), sino de atribuciones sobre un conjunto de **medios personales y materiales no estrictamente esenciales al desenvolvimiento de la función jurisdiccional**.

Hablamos, pues, de funciones a las que, por remisión al previo deslinde operado por el legislador estatal —y, sólo de forma eventual, confirmado o contradicho por el enjuiciamiento negativo del TC—, cabe exigir la observancia del **núcleo duro** o irreductible del 149.1.5. Y hablamos, idé-

⁵¹ Sobre la incardinación del Consejo General del Poder Judicial dentro de la estructura constitucional global, véase el balance actual que nos ofrece la obra de M. TEROL: *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, CEC, 1990.

⁵² Para una comprensión constitucionalmente adecuada a la polémica noción de «independencia judicial», cfr. la reciente obra de J. L. REQUEJO: *Jurisdicción e Independencia judicial*, Madrid, CEC, 1989.

⁵³ Tal reza, incorrectamente, el FJ 4 de la STC 11/90 (ver p. 63), desatendiendo la importante diferencia que, de hecho, media entre la función de «ejecutar lo juzgado» y la de «hacer ejecutar lo juzgado» que contempla el 117.1 CE.

ticamente, de funciones a las cuales accede la C.A. en términos distintivos y ajenos a lo dispuesto en la explícita mención que a su «participación en la organización de las demarcaciones» contempla el artículo 152.1.2 CE, haciéndolas, por eso mismo, objeto de una previsión separada y especial a la que en ningún caso procederá vaciar de contenido, y menos que de ningún modo por medio de interpretaciones de la Constitución pretendidamente sistemáticas y/o integradoras.

En relación con este punto se suscita una cuestión digna de comentario. Se trata de la exigencia, jurisprudencialmente afirmada, de que la operación de subrogación autonómica se fundamente en un título competencial autónomo, **específico y expreso**, de cada E.A.

Conviene plantearse críticamente este aserto. Una vez se ha superado la dificultad de fondo, llegando a legitimar la previsión estatutaria de subrogación en **materias** en principio inteligibles como **parte o expresión** de un **exclusivo dominio competencial del Estado**, ex artículo 149.1.5, no acaba de verse claro hasta qué punto no resulta planteable o de recibo la atribución competencial para incorporar competencias «reconocidas o atribuidas al Gobierno del Estado» a partir, sencillamente, de la propia normativa **especial** de carácter estatal; sea la LOPJ, sea la Ley 38/88, sea cualquier normativa de desarrollo legítimo de las disposiciones y cláusulas de las mismas —por no hacer referencia al instrumento legítimo de habilitación competencial extraestatutaria que incorpora el eventual recurso al artículo 150.2 CE.

De este modo —y desde la ausencia de un uso de este último expediente para la transferencia y/o la delegación de competencias estatales— hay que explicar la exclusión de la C.A. de Aragón para disfrutar de efectos subrogatorios **especiales en materias de Justicia**. Pues, si bien el EEAAr. contempla, sí, expresamente, cláusula subrogatoria (artículo 32.1.a, no se corresponde después la proyección de esta cláusula con especificación **especial y concretizadora** sobre **materias relativas a la A. de la AJ, en calidad virtual de título competencial autónomo oponible a las limitaciones que el 148.1 CE impone a las CC.AA. constituidas al amparo de los artículos 143-146 CE, y no del 151 o Disposición Transitoria Segunda, cual es el caso de EACat., EAPV., EAGal., y EAAnd**. Por esa misma razón el TC ha procedido a distinguir la situación jurídico-subrogatoria de la C.A. de Aragón frente a las que a la cláusula acompañan asunciones competenciales concretas capaces de dar contenido a la actuación de aquélla.

Pero, en todo caso, una vez reconocida la potencial actuación de la subrogación, resta precisar aún más su margen de **acción sustantiva**. En este preciso respecto, los límites a la actuación de la referida cláusula que había individualizado la precedente STC 56/90 vuelven a hacerse presentes: ni puede aquélla interferir en lo que consideraríamos **núcleo interior**

o **duro** de la **AJ** aludida en el 149.1.5, ni puede tampoco esta cláusula interferir en los aspectos que, no estando comprendidos en el citado núcleo **duro**, *no han sido atribuidos por la LOPJ al Gobierno del Estado* (como presupuesto lógico de la subrogación), bien que, efectivamente escapen a la competencia objetiva del CGPJ; tampoco, en tercer lugar, podrán las cláusulas posibilitar el acceso de las CC.AA. a subrogación alguna en competencias que excedan del ámbito territorial comunitario propio —eso es, en competencias **supracomunitarias** o **extracomunitarias**—, ni a las que excedan del campo de las **facultades típicas** del Gobierno como órgano constitucional en la CE (competencias, por lo tanto, típicamente ejecutivas), para requerir, en cambio, desarrollos normativos con rango o valor de Ley; ni a las que se encuentren **materialmente** afectas a cualquier otra **atribución competencial específica**, contemplada en una norma, acto o disposición del bloque constitucional atinente a la Justicia.

Desde estas premisas, la Sentencia 62/90 disecciona el tratamiento de las impugnaciones de vario corte que contienen los recursos en punto al grado de eficacia de la subrogación.

En apretada síntesis, tales impugnaciones pueden clasificarse de acuerdo con los siguientes *items*:

A) Creación, sustitución, conversión y supresión de órganos judiciales —competencia declarada **estatal** por el TC, toda vez que tales órganos se encuentran incardinados en el diseño mínimo de la estructura judicial integrado en la acepción más estricta de la **AJ**.

B) Fijación de la fecha de puesta en funcionamiento de órganos judiciales, así como de la fecha de efectividad de sus plazas —es decir, regulación de una facultad integrada en el conjunto de las que configuran la competencia para el establecimiento y la efectividad de la Planta Judicial, y competencia, por tanto, exclusiva del Estado.

C) Ampliación de plazas de magistrados y determinación de la categoría de los titulares de órganos judiciales (parte ésta, igualmente de la red de atribuciones propias del establecimiento de la Planta Judicial).

D) Separación puntual entre Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Instrucción —cuestión ésta igualmente comprendida dentro del abanico de las que se refieren al establecimiento de la Planta Judicial.

E) Fijación de la sede de los juzgados de vigilancia penitenciaria —modalidad de «participación» establecida **de acuerdo** con lo dispuesto en la LOPJ (ex artículo 152.1.2 CE), *ergo* modalidad constitucionalmente legítima.

F) Establecimiento de Audiencias Provinciales en Huesca y Teruel —previsión incardinada en el núcleo **duro** y **estricto** de la acepción de la **AJ** que el 149.1.5 CE contempla.

G) Competencia orgánica del Ministerio de Justicia para la asignación de funciones registrales civiles a ciertas plazas de jueces y/o magistrados —atribución ésta entendida como componente objetiva de la determinación y de la «efectividad» de la Planta Judicial.

H) Desarrollo y ejecución de programas para la efectividad de la Planta Judicial (ex artículo 62 Ley 38/88), que habrá que reconducir a la elaboración del desarrollo normativo y ejecución de la misma, sin que quepa, por lo tanto, margen de actuación para la subrogación.

I) Aprobación del nombramiento de secretarios de Juzgados de Paz. Se trata de una materia (ex artículo 50.3 de la Ley 38/88) en la que, en ausencia de asignación *ex lege* a un oficial al servicio de la AJ, cada Municipio (a través de su respectivo Ayuntamiento o Corporación Municipal) provee —y el Ministerio de Justicia confirma con posterior aprobación— el aludido nombramiento. Y de una materia, por tanto, en la que (como único caso de cuantos se relacionan) ha de jugar, en efecto, la cláusula subrogatoria, toda vez que nos hallamos ante una atribución ejecutiva al Gobierno que pertenece, sin embargo, al dominio material de la **A. de la AJ**, y no al núcleo restringido y estricto de la **AJ** del 149.1.5 CE.

Estamos, a lo que se ve, ante un interesante caso de colaboración interinstitucional dispuesto bajo la cobertura de la «democratización» operada —en lo que hace a la provisión de órganos provistos de naturaleza y **poder** jurisdiccional— a través de mecanismos ajenos a la selección por medio de oposiciones entre licenciados en Derecho —y más próximos al modelo anglosajón de **elección** de los integrantes de la Judicatura directa o indirectamente por órganos democráticos, que están, a su vez, investidos (directa o indirectamente) de legitimación por la voluntad popular—. Se trata, evidentemente, de una legítima opción del legislador estatal. Pero aun partiendo de ese dato, cabe todavía preguntarse por qué esta argumentación es esgrimida solamente cuando se trata de ofrecer explicación **funcional** a la **excepción de una regla** que, sin embargo, **persiste**, sin explicarse en cambio la afirmada coexistencia de la **excepción** con la **regla**, ni el **porqué** de la excepción, ni de su concreción jurídico-regimental: la atribución a un órgano del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Justicia, de la facultad de aprobar o no aprobar el «nombramiento».

En cualquier caso es patente que nada de ello afecta a la comprensión de la acción, en este concreto extremo, de la subrogación.

** Más complicada también en esta STC 62/90 resulta la elucidación

ción de las competencias autonómicas relativas a la «organización de la demarcación judicial».

Partiendo del mandato constitucional del artículo 152.1.2, la cuestión clave a averiguar es el atenuamiento de la Ley 38/88 al previo reconocimiento de la competencia autonómica de cara a «participar» en dicha demarcación.

Conviene anticipar, primero, que el dictado del precepto constitucional citado constituye, en puridad, una excepción a la regla de la titularidad genérica del Estado en materias de Justicia, establecida en la propia Norma Fundamental (artículo 149.1.5). Una excepción, además, cuyos límites no han sido lesionados en ningún punto sustancial por la LOPJ, de la que trae causa la Ley 38/88, y bajo cuya luz habían sido ya apuntados algunos relevantes parámetros de interpretación. Así, en lo que concierne a la imposibilidad de que las CC.AA. extiendan dicha competencia a la demarcación de carácter **provincial** —en principio indisponible, ex artículo 141 CE—, ni a la demarcación de carácter **comunitario-autonómico** —cuya constitución y/o modificación escapa también al ámbito de competencia autonómica.

Las impugnaciones concretas relacionables a partir de esta primera observación, se vierten sobre el artículo 3.2 (trasunto, en realidad, del 35 LOPJ, ratificado en la STC 56/90), y ante el que la respuesta jurisprudencial del TC se esfuerza por recordar que la «participación» se atenderá, en todo caso, el dictado de la LOPJ, en una conexión que reiteran el recurso contra el artículo 4.2 (conexión 41.4) de la Ley 38/88.

*** Un importante bloque de competencias, individualizable a la luz de las argumentaciones recurrentes, se concentraría en derredor de la localización de la capitalidad de las demarcaciones judiciales (cfr. los artículos 18.2 EACat., 32.1.b EAAr., 35.6 LOPJ y 148.1 y 152.1.2 CE).

El artículo 4.4 de la Ley 38/88 señala, a este respecto, que la localización de la capitalidad será fijada por las CC.AA. en los partidos judiciales **distintos** de la provincia y de la propia C.A., de acuerdo con los parámetros inferidos del dictamen hermenéutico del TC a propósito de la LOPJ. Las dudas que se suscitan en este concreto extremo adquieren tenor similar al que nos provocará la lectura de los fundamentos jurídicos de la precedente STC 56/90 sobre análogo problema: incluso cuando se presta una normación positiva con carácter **Interino**, el legislador actúa en realidad con la lícita finalidad e intención de evitar **vacíos legales**, virtuales **lagunas** de ley. Pero ello no empece a que, desde un distinto orden de consideraciones, pueda ser discutida la identidad sustancial entre la cuestión que atiene a la determinación de la capitalidad de la demarcación judicial y la que respecta al problema de la localización de las respectivas sedes de los respectivos órganos en ciertas capitalidades. Tampoco es,

por su parte, lo mismo, la asunción por el legislador estatal de la circunscripción provincial fijada *ex lege*, que la disponibilidad legislativa o no de la delimitación concreta de dicha circunscripción, o que la fijación de su capitalidad a los diferentes efectos, de un lado, administrativos y, de otro, judicial.

Parece cierto, sin embargo, que la racionalidad mínimamente exigible a un legislador coherente... viene aquí a socorrer y apoyar la solución finalmente establecida en la normación que se impugna.

**** La conexión de los artículos 8 y 45 LOPJ establece, por su parte, las demarcaciones del municipio, del partido, de la provincia y de la C.A.

Pero también aquí, y en atención al dictado de la solución ofrecida por la jurisprudencia del intérprete supremo de la **Ley Fundamental**, cabe al menos preguntarse el **porqué** se hace precisa o necesaria la decisión por ley de la capitalidad de las circunscripciones que, como los partidos, resultan ser demarcaciones incardinables en el ámbito de la organización jurídico-territorial que encarnan las CC.AA., al margen de la respuesta **obvia** —enderezada, claro a evitar toda respuesta a la cuestión debatida— en el sentido de que **es ésta** la concreta opción por la que, con pretendida cobertura en el 152.1.2 CE, apuesta, legítimamente, el legislador orgánico (*i.e.*, legislador del Estado) en la dicción de la LOPJ.

2. Otras materias controvertidas en la LDPJ

Veamos con más detalles estos últimos extremos.

1) Merece atención, ante todo, el pronunciamiento constitucional por el cual la activación de la asunción autonómica de competencias subrogadas en materias de Justicia y/o **AJ** habrá de fundamentarse en título competencial **específico, autónomo y complementario** respecto del incorporado a la mera cláusula subrogatoria de cada E.A.

Viene a afirmarse con ello el carácter meramente **instrumental** de la habilitación que la cláusula incorpora, siendo el parámetro definitorio del ámbito material de su proyección objetiva el **listado competencial especial** relacionado o bien en el texto estatutario, o bien en una norma medial y complementaria, *ex artículo 150.2 CE*. La habilitación genérica desprendible de las cláusulas queda, por tanto, relegada a una posición secundaria en el régimen jurídico de fuentes y de prelaciones, toda vez que habrá de ser el título competencial específico (normalmente estatutario) el que ha-

ya de dar complitud a la asunción competencial material, cerrando con ello el ciclo de la subrogación.

2) En cuanto a las competencias autonómicas relativas a su **participación** en la demarcación judicial, partiremos del carácter de operación complementaria del establecimiento de la Planta Judicial que atañe a la organización de las demarcaciones. Operación complementaria que ha de ejercerse, además, desde el respeto a las previas definiciones del territorio judicial coincidente con el ámbito territorial de las CC.AA. y de las provincias, circunscripciones éstas intangibles por parte de las CC.AA., así como desde el respeto a las disposiciones de la LOPJ en las que se concreta la remisión del 152.1.2 CE, sancionadas por la STC 56/90.

Nos encontramos aquí con dos elementos susceptibles de discusión doctrinal:

A) De un lado, ha quedado afirmado que la competencia para la delimitación de las demarcaciones ha de quedar «necesariamente» referida a demarcaciones distintas de la C.A. y la provincia. Y ello por dos razones: una, porque la demarcación jurisdiccional comunitario-autonómica, correspondiente a los TSJCC.AA, viene ya determinada por la Constitución (152.1.2); otra, porque la provincia no resulta disponible para las CC.AA. (141.1 CE).

B) Hay que afirmar, de otro lado, que en las demarcaciones donde sí resulte posible a las CC.AA. contribuir a «fijar» dicha delimitación, ello habrá de ejercitarse **siempre** de conformidad a la dicción prefijada por la LOPJ. Y, consiguientemente, por medio de la interpuesta concreción a este respecto del bloque de la constitucionalidad, la interpretación que proceda desgranar de los EE.AA. deberá atenerse siempre a las opciones de la LOPJ destinadas a cumplir la remisión operada por el constituyente en el citado precepto de la Ley Fundamental.

Dicho esto, hay que añadir que dicha «subordinación» de los EE.AA. a la LOPJ ha sido identificada, en la argumentación polémica y doctrinal autonómica, con su susceptibilidad de vulneración material por cualesquiera arbitrarios dictados del legislador estatal orgánico y ordinario, vulneración posible sólo unilateralmente, desde el Estado a la C.A., y, por tanto, doblemente lesiva del diseño tendencial de relación entre entes que el Estatuto comporta desde la perspectiva impugnatoria autonómica.

No es necesario abundar en la deficiente comprensión que esta posición entraña respecto del delicado juego de los componentes internos del «bloque de constitucionalidad» como parámetro **integral** del enjuiciamiento concreto de constitucionalidad. Una comprensión en la que, a nuestro juicio, el carácter políticamente **pactista** y formalmente **complejo** de la norma estatutaria no debe desdibujar la prelación de las fuentes de

acuerdo con los criterios de corrección **material** y **funcional** de las mismas. Si se acepta la premisa del texto constitucional como fuente originaria de la reestructuración de los poderes en ella constituidos y en ella prefigurados (como es, en lo que aquí importa, el caso de las CC.AA. del Título VIII CE), no resulta de recibo interpretar el Estatuto en clave *praeterconstitucional*, como si a las previsiones de esta norma institutiva debiese presumírsele una fuerza pasiva superior a la exigida por la lógica interna de las remisiones directas de la propia *Lex legum* a otras normas especiales, tales como la LOTC, la LOPJ o las reglas directamente emanadas de la autonomía que disfrutaban las Cámaras parlamentarias, y que mayormente condensan los **Reglamentos** parlamentarios ex 72 CE. La interpretación que procede indica, por el contrario, la necesidad de partir del **dato** constitucional a la hora de idear y de aplicar correctamente el esquema operativo de las distintas fuentes directa o inmediatamente subordinadas a la CE, así como las complejas reglas, principios y técnicas de prelación entre ellas. Y una expresión de este axioma es la que, a los efectos de determinar el sistema de prelación normativa en lo que se refiere a la organización de las demarcaciones, coloca a la LOPJ (ex 152.1.2 CE) en una situación idónea para **modular** —y no, como se pretende, **modificar** o, aun peor, **vaciar de contenido**— las posibles previsiones que los diversos EE.AA. hubieran podido albergar en este concreto respecto.

Huelga, pues, significar hasta qué punto las críticas a este entendimiento —intachable, a nuestro juicio— de la lógica operativa del referido sistema de fuentes vienen a evidenciar más un ánimo político que una propuesta doctrinal, digna de un debate serio, acerca de la estructura constitucional de fuentes.

3) Dentro de esta operación de integración hermenéutica debe ser incardinada la lectura de la casi totalidad de los preceptos de la Ley 38/88 impugnados por las CC.AA.

El primero de ellos (artículo 3.2) se cierne sobre la jurisdicción territorial de determinados juzgados unipersonales, desde la conformidad con las condiciones y términos expresados en el artículo 35 de la LOPJ. La cuestión impugnatoria se plantea a partir de la alegada contradicción entre el citado 3.2. LDPJ y el 18.2 EACat. Sólo contando con una interpretación de este último precepto efectuada a la luz del artículo 35.2 LOPJ procede enjuiciar, no obstante, y dentro de la globalidad sistemática del bloque de la constitucionalidad, la corrección o no del primero de estos puntos.

Con ocasión del juicio de legitimidad sobre el importante artículo 35.2 LOPJ, la STC 56/90 rechazaba las varias alegaciones de inconstitucionalidad vertidas sobre el mismo, toda vez que respetuoso con la dicción de las «formas» y «supuestos» comprendidos en la **Ley Fundamental**.

El 3.2 LDPJ remite derechamente a este esquema conceptual, como lo hace a su vez el artículo 4.2 de la misma y, por conexión, el 41.4, reguladores estos últimos de la fecha en que ha de tener efectividad la determinación de nueva jurisdicción «conforme a la demarcación establecida por la Ley», y pretendidamente enfrentados al dictado del 18.2 EACat.

Para la elucidación de su constitucionalidad, la STC 62/90 (FJ. 9) efectúa la distinción entre la **delimitación del partido judicial** en términos coincidentes con las municipalidades, y la **delimitación del municipio mismo**. La «salvación» o «rescate» del debatido precepto —a lo que le aboca el principio de interpretación favorable a la constitucionalidad de las opciones normativas del Poder Legislativo—, lleva al TC a determinar que para la fijación de la delimitación de los partidos judiciales se ha seguido el procedimiento establecido en el (declarado constitucional) artículo 35.2 LOPJ, en cuanto éste incorpora una respetuosa concreción del 152.1.2 CE.

Pero un problema de otro orden, más sustancial que formal, concierne al grado de respeto y/o identificación de esta concreta plasmación con respecto del sentido de la reorganización del poder territorial operada en el Estado, y de las consecuencias de todo tipo que ello implica en punto a la intelección del **orden de competencias**. Cabe, en efecto, preguntarse si no se está **condicionando**, con semejante solución, la capacidad autonómica para determinar libremente los límites municipales. La más pacificadora de entre las respuestas posibles tiende a poner todo el énfasis en la diferencia que existe entre la opción normativa —de competencia **estatal**— que hace coincidir los límites de la demarcación judicial con la actual distribución de términos municipales, y la pretendida proyección de esta opción legislativa en el condicionamiento de una potencial (y futura) modificación autonómica de dicha distribución.

4) Distintamente, un segundo grupo de artículos viene a ser impugnado en atención a la alegada invasión de competencias autonómicas en orden a la localización de la capitalidad de las demarcaciones judiciales. Se impugnan, para empezar, las reglas contenidas en el artículo 4.4 —«las CC.AA. determinarán por Ley la capitalidad (...)»—, y en la Disposición Transitoria Primera LDPJ —disposición provisional de las capitalidades directamente operada por el legislador estatal, en tanto las CC.AA. no hagan ejercicio, **por ley**, de su competencia al respecto—, en alegada antinomia con los artículos 18.2 EACat. y 32.1.b) EAAr.

Como hiciera en su anterior STC 56/90, parte el TC de la idea de que tales competencias para la «participación en la organización de las demarcaciones», consistente en la fijación de las capitalidades, no podrán en ningún caso afectar a las citadas demarcaciones autonómicas y provinciales, por mor de la absoluta indisponibilidad colacionada anteriormente. Desde esta premisa, el juez constitucional procede a enjuiciar, primeramente, el artículo 4.4 y, por conexión, la Disposición Transitoria Primera

LDPJ. Se trata de una construcción conjunta de Derecho transitorio que trae, además, causa, una vez más, de la LOPJ (artículo 35.6): el precepto de la Ley 38/88 reitera la atribución competencial a las CC.AA. en el modo prefijado por la LOPJ.

Las cuestiones formuladas pueden concentrarse, de un lado, en torno a la imposición estatal del cauce legislativo como condición procesal y adjetiva del disfrute de una competencia propia de las CC.AA. y en la validez, de otro lado, de lo que llamaríamos **Derecho competencial transitorio**, máxime cuando este Derecho obra en contradicción con el establecido reparto competencial. Y la respuesta del TC a estos interrogantes viene a apoyarse, primero, en el alcance de la cláusula de sujeción a los términos de disfrute y ejercicio de la competencia autonómica tal y como se disponga por el legislador orgánico y estatal en la adopción de la LOPJ, y, en segundo lugar, en la lectura del Derecho competencial transitorio como un mero intento de evitar posibles lagunas legales en una materia que no debe admitir vacío alguno que pudiera redundar en ulterior alegación de falta de competencia o en ejercicio negativo de las mismas. La norma, además, conserva el carácter supletorio reconocido en el artículo 149.3 *in fine* CE, tendente no solamente a precluir vacíos del sistema normativo —fin totalmente legítimo del legislador estatal, en cuanto proveedor de normación **supletoria**—, sino también a subvenir situaciones como la que representa el caso de La Rioja, que no asume estatutariamente competencia alguna —siquiera la subrogatoria— en materia de Justicia.

5) Cabría, empero, plantearse hasta qué punto resulta indiscutible o no el que la LOPJ condicione de manera irrazonable y/o desproporcionada el disfrute y ejercicio de competencia autonómica cuando, por concreción del 152.1.2 CE, procede a condicionar al *iter procedimental* y a la forma de las normas con rango legislativo la atribución debatida, sin ignorar, obviamente, que ello comporta también predeterminar la concreta institución autonómica (Asamblea Legislativa) funcionalmente para su efectivación. Con todo, lo que es ya evidente es que el TC ha sancionado las referidas soluciones como ajustadas al arco de opciones constitucionales con la declaración de su no contradicción con la **Ley Fundamental**.

6) En cuanto a la impugnación vertida sobre los artículos 8 (en sus distintos apartados 1, 2 y 3) y, por conexión, 9 y 45 LDPJ, atiene a la localización de la sede de ciertos órganos judiciales con jurisdicción provincial en la capitalidad de la provincia.

Cuando el artículo 8.1 LDPJ señala que dichos órganos han de tener su sede en la capital de provincia, se está —admite el TC—, indirectamente, localizando también la capitalidad de la correspondiente demarcación judicial, tal y como se aduce en las argumentaciones de las CC.AA. No obstante, según la STC, no necesariamente empece ello al despliegue del régimen de las competencias autonómicas. Se recuerda, a estos efec-

tos, que las CC.AA. no pueden en ningún caso pretender «localizar» la capitalidad de la demarcación provincial.

El problema de la identidad de uno y otro niveles de decisión cobra aquí nuevamente su virtualidad polémica, toda vez que continúa sin estar del todo clara la identidad entre la «localización de la capitalidad» de la demarcación, como concreción especial de la participación de las CC.AA. en la organización de las demarcaciones, y la «disposición» o no por las Comunidades de la circunscripción territorial provincial, y, mucho menos aún, de la comunitaria, en contradicción con lo dispuesto en los artículos 141.1 y 152.1.2 CE. Es evidente, a nuestro juicio, que una y otra operación no representan lo mismo. Al margen de las excepciones autonómicas y provincial, no existe ningún obstáculo para la determinación de capitalidades de **otras** demarcaciones, siempre que ello se efectúe (ex 152.1.2 CE) de acuerdo con las condiciones del 35.6 LOPJ: *i.e.*, por medio de Ley de la C.A.

Y, en esa precisa medida, aun debiendo confirmarse la meridiana adecuación a la **Ley Fundamental** del apartado 1 del cuestionado artículo 8, en cuanto que su apartado 2 desconoce esta competencia autonómica en lo relativo a órganos judiciales provistos de jurisdicción territorialmente **inferior** o **superior** a la de la provincia, y dentro de la cual se integren **varios** partidos judiciales, es declarado **incompatible con la Constitución**, inconstitucional y nulo⁵⁴. Quedán así excluidas de tal competencia autonómica las demarcaciones que atienen o bien a todo el territorio de la C.A., o bien al de una provincia, o bien al de un solo partido judicial, o bien a Ceuta y Melilla, en cuanto demarcaciones ajenas a la distribución autonómica.

Queda, por tanto, pronunciada la inconstitucionalidad y consiguientemente nulidad del artículo 8.2 LDPJ en lo que hace referencia a la localización de la sede de los Juzgados unipersonales de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social y de Menores, con jurisdicción de extensión **inferior** o **superior** a la de la provincia. Se trata, como se ve, del único de cuantos puntos prolijamente sometidos al enjuiciamiento objetivo del Tribunal garante de la constitucionalidad que viene a sufrir una tacha de nulidad insalvable por la vía, en otros casos socorrida, de la denominada **sentencia interpretativa**. Esta declaración de inconstitucionalidad opera, por

⁵⁴ Se reproduce, por el interés del mismo, el tenor literal de este apartado 2 del artículo 8 de la LDPJ, declarado nulo por el Tribunal Constitucional en su sentencia 62/90, y, por lo tanto, extirpado de la actual regulación de planta y demarcación:

«Los Juzgados de lo Penal, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, los Juzgados de lo Social y los Juzgados de Menores con jurisdicción de extensión territorial inferior o superior a la de una provincia tienen la sede donde se establece en los anexos VII, VIII, IX y XI, respectivamente, de esta Ley, dentro de la misma Comunidad Autónoma, y toman el nombre del municipio correspondiente».

lo demás, sobre la previa base de la identificación de «conexión necesaria» entre la competencia para la localización de la capitalidad y la delimitación de la demarcación, siempre que ésta no coincida con la extensión de la provincia. Y en esta línea, el TC admite la inexistencia de razones que impidan el ejercicio de la competencia autonómica establecida en virtud del 152.1.2 sobre demarcaciones distintas a la comunitaria y a la provincial, siempre y cuando ésta se opere a la luz de lo dispuesto en el 35.6 LOPJ. En la medida en que el tenor cuestionado del artículo 8.2 LDPJ no preveía ejercicio alguno por las CC.AA. de la citada competencia sobre demarcaciones distintas a la provincial y, sin embargo, integrantes de **varios partidos judiciales**, procedía declarar su absoluta nulidad (lo que, sin embargo, no aclara el intérprete supremo de la **Ley Fundamental es por qué** no procedía declarar su nulidad en lo que impide o condiciona idéntica competencia en las demarcaciones compuestas por un solo partido judicial, más allá de su evidente condición de unidad-base para la organización de las demarcaciones y, por ende, de la entera organización judicial en lo territorial).

7) La STC 62/90 pasa a cuestionar seguidamente la constitucionalidad de los artículos 8.3, 9 y 43 LDPJ.

El artículo 8.3 LDPJ es cabal reproducción del 95.2 LOPJ, por lo tanto aquél como, por conexión, el 43 LDPJ deben ser declarados conformes con la *Lex legum*.

Por su parte, el artículo 9 —reiteración, a su vez, del 84 LOPJ— señala la ubicación de la sede de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en la capitalidad del partido judicial. Ello viene interpretado como el cabal resultado del ejercicio legítimo de una competencia estatal de todo punto incuestionada: la de la «definición» y de la «efectividad» de la Planta Judicial, sin desconocer, de otro lado, la competencia autonómica para localizar mediante ley la capitalidad de los partidos judiciales.

Empero, esta argumentación no deja de presentar algún punto discutible: en términos muy sintéticos, cabe preguntarse por qué, según se señala en el FJ 10 STC 56/90, la determinación de la capitalidad es «parte», necesariamente, de la «definición» de la Planta Judicial. Se habla, en este sentido —y es algo que, pese a todo, cabría poner en discusión, a la luz de la naturaleza eminentemente **abierto** de nuestro modelo constitucional de Estado **Estado a componer**—, de la competencia estatal exclusiva de cara a la «definición, establecimiento y efectividad de la Planta Judicial». Ningún problema en lo que hace al primero de estos términos; no así en el segundo y el tercero; y aun si éstos no existieran, cabría seguir preguntándose por qué, de cualquier manera, habría de estimarse oportuno conceder tan polémica importancia a la localización de la capitalidad. Hubiera sido, a nuestro juicio, perfectamente evitable el hacer de ello una fuente de litigiosidad entre el Estado y las CC.AA.

8) En cuanto al siguiente gran bloque competencial discernible —la atribución competencial a órganos jurisdiccionales operada en los artículos 54, 58 y 59 LDPJ—, la situación se complica considerablemente.

Un primer punto de interés residiría, a nuestro juicio, en la doctrina jurisprudencial del TC por la que se reafirma un anterior pronunciamiento, ciertamente relevante, ya que no exactamente novedoso: la mera «posibilidad» y/o potencialidad de defraudación de una ley no puede ser esgrimida como sustentación autónoma y autosuficiente para un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Y, dentro de un segundo punto, es igualmente conveniente destacar la relevancia de la consideración que el TC va a introducir en torno a la garantía de la interpretación y aplicación unitaria y uniforme de la Ley en la totalidad del territorio nacional. Una atribución la cual, *ex Constitutione*, corresponde al TS (artículo 123) en todo aquello que escapa al ámbito por excelencia **garancial o garantista**, concentrado en el proceso de amparo constitucional ante el TC, a través de los artículos 53.2 y 161.1b CE.

Parece preciso, además, de cohonestar este aserto de primacía interpretativa atinente al TS —en cuanto mecanismo jurisdiccional garante de la unidad aplicativa de la Ley y del Derecho, y, consiguientemente, de la observancia del principio de **Igualdad ante la Ley y en la aplicación de la Ley**— con la posición institucional que ocupan los TSJCC.AA respecto de los Derechos especiales o forales y asimismo del Derecho público-autonómico de cada concreta C.A.

En el artículo 54.1 (a y f) se atribuye a los TSJCC.AA el conocimiento y juicio de los recursos de casación cuando se fundamenten, conjunta y simultáneamente, en infracción de normas de Derecho civil común y de Derecho civil foral y/o especial de la Comunidad, salvo que se fundamente en infracción de precepto constitucional, supuesto en que la competencia corresponderá a la Sala de lo Civil del TS⁵⁵.

Se trata, a lo que se ve, de un desarrollo del artículo 73.1.a LOPJ (en conexión con el 5.4). Un desarrollo a interpretar teniendo en cuenta, de un lado, que, como se ha recordado, la **mera** posibilidad de defraudación de la norma —por la arbitraria avocación de competencia del TS en perjuicio de los TSJCC.AA— no podría sustentar un juicio de inconstitucionalidad, así como, de otro lado, que la atribución al TS está justificada en base al artículo 123.1 CE y a la necesidad de interpretación integrada y unitaria de la Constitución más allá del restringido ámbito objetivo del

⁵⁵ Cfr. sobre el problema, J. C. CABAÑAS: «El Derecho autonómico como objeto de recurso de casación ante los TSJCC.AA», en *Poder Judicial*, núm. 14, 2.ª, época 1989, 23-45.

amparo ante el TC —configurado y destinado a la aseguración de remedios contra la conculcación de los derechos fundamentales—, consignado en los citados artículos 53.2 y 161.1.b CE.

Por su parte, el análisis del artículo 5.8 LDPJ (apartados 1 y 2) propicia una interesante disquisición acerca de la determinación del orden jurisdiccional competente en atención a la alegación del Derecho objetivo vulnerado: sea el Derecho «común» del Estado (o **mixto**, Estado/C.A.), sea el Derecho **exclusivo** de la C.A.

Concretamente, el artículo impugnado dispone el régimen de recursos atinente a las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los TSJCC.AA, según el carácter estrictamente autonómico, común o mixto del Derecho objetivo sobre el cual se ha sustanciado el **fondo** de la cuestión. Estamos, según se ve, ante una cuestión parcialmente coincidente con la que se planteó al hilo del enjuiciamiento de los artículos 57 y 58.4 LOPJ, y de la que —al parecer del TC— no ha procedido inferir inconstitucionalidad alguna, y para cuya respuesta habrá que tener en cuenta que la normativa cuestionada a este respecto no contradice las disposiciones autonómicas por las que se reserva a los TSJCC.AA la competencia objetiva sobre actuaciones basadas en normación **exclusiva** de las CC.AA. En realidad, siquiera, ante la consideración de la eventualidad de que la C.A. no hubiese desarrollado normativamente la materia, habría que remitir en cualquier caso a la cláusula genérica de **supletoriedad** del Derecho del Estado contenida en el 149.3 CE, y que justificaría también en este punto la presencia del TS como mecanismo preciso de unificación y de parificación de la jurisprudencia en el orden contencioso-administrativo, cuando de legislación común y/o estatal se trata.

En cuanto al artículo 59.1 contiene éste una regla de atribución competencial de determinados recursos en el orden laboral efectuado en favor de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, siempre que el ámbito de aplicación del Convenio sea supracomunitario.

La norma aquí controvertida presenta en su misma textura un marcado carácter provisional, tributario del tenor del 67 LOPJ, toda vez que todavía no han sido regulados los procesos especiales diferidos por las Bases 27 y 28 de la Ley 7/89, de 12 de abril (LBPL), la cual, transitoriamente, ordena un procedimiento en el que conoce el asunto o caso de que se trate un órgano judicial radicado en la C.A., cuya Sentencia puede ser recurrida en suplicación ante un órgano judicial configurado al margen de la división territorial autonómica.

En fin, la valoración de «méritos preferentes» (artículo 32.5 LDPJ, en conexión con el 341.1 LOPJ) en la provisión de plazas de presidentes de TSJCC.AA ha venido a suscitar algunas interesantes consideraciones doctrinales acerca del alcance mismo de los cometidos hermenéuticos del TC

como intérprete supremo de la **Ley Fundamental**: la interpretación semántica, finalista y sistemática dirime aquí la constitucionalidad de los preceptos impugnados, toda vez que compatibles con el superpuesto alcance y constitucionalidad de las disposiciones autonómicas relativas a la determinación de méritos condicionantes de la provisión de plazas en el territorio autonómico.

IV. CONCLUSIONES

En términos conclusivos cabe exponer ahora algunas consideraciones.

Como no podía ser menos —y toda vez que la LDPJ es consecuencia de la LOPJ—, las SSTC 56/90 y 62/90 presentan fuertes imbricaciones e interremisiones en sus respectivos esqueletos argumentales y temáticos. Es de destacar, en ambos casos, el esfuerzo de clarificación doctrinal desplegado a propósito de los cinco grandes *items* o apartados **tópicos** que hemos venido distinguiendo:

1) Problemas de legitimación de las CC.AA. para la impugnación de leyes o disposiciones *lato sensu* afectantes al orden competencial Estado/CC.AA.; 2) Problemas de validación y eficacia de las denominadas cláusulas subrogatorias en los EE.AA.; 3) Problemas de participación de las CC.AA. en la organización de las demarcaciones judiciales; 4) Problemas definitorios de la competencia objetiva y territorial de órganos jurisdiccionales prefigurados en los cuerpos legales aquí discutidos; y 5) Problemas de naturaleza varia, entre los que destacan los atinentes al uso de lenguas cooficiales y a la valoración de méritos para provisión de plazas.

Del tratamiento doctrinal y jurídico-político a deducir de las SSTC 56/90 y 62/90, sobre cuyo esqueleto argumental hemos basado este estudio, procede ahora desprender las siguientes **conclusiones**:

1. Queda ya claro, ante todo, que las CC.AA. no sólo pueden impugnar preceptos caracterizados por **invadir** competencias atribuidas *ope legis* a las CC.AA., sino también cuando se trata de disposiciones que imponen mandatos condicionantes o impositivos de cauces procedimentales moduladores del pleno disfrute autonómico de las competencias legítimamente intituladas por las partes recurrentes.

2. Se ha procedido, además, al acometimiento de una importante labor de intelección y explicación en clave jurisprudencial de los conceptos constitucionales de **Justicia, AJ** y **A. de la AJ**.

3. Se ha acometido, además, un remarcable esfuerzo de clarificación del subsistema de fuentes —y de prelación de las mismas— en todo cuanto concierne a la configuración jurídica del **orden competencial Estado/CC.AA.**

4. Ha sido abordado también, el papel de las llamadas «cláusulas subrogatorias» en un sistema de fuentes cada vez más complejo, más altamente especializado y sectorializado.

5. Se ha pronunciado declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad sobre un único precepto en cada una de las Leyes (artículos 37.4 LOPJ, STC 56/90; y 8.2 LDPJ, STC 62/90).

En cuanto al primer precepto —el 37.4 LOPJ— es preciso recordar la ubicación temática de la impugnación en un cuadro de condicionamientos formales y procesales para la efectivación de las atribuciones asumibles en virtud de la subrogación, siempre y cuando interviniere en el juego de esta cláusula un título competencial autónomo y materialmente legítimo, de acuerdo con los parámetros previstos y establecidos por mediación del concepto de «bloqueo de la constitucionalidad».

En el caso de este artículo —el 37.4 LOPJ— se prescribía que los recursos propios que las CC.AA. decidiesen destinar a finalidades relativas al objeto de la acción subrogatoria autonómica, habrían de ser recogidos en un programa anual a aprobar por las correspondiente Asamblea legislativa, previo informe favorable del CGPJ. El juez constitucional ha dictaminado, en síntesis, que el anulado precepto, al hilo de establecer «ciertos condicionantes», venía a producir, por contra, la virtual anulación de la autonomía financiera y organizativa para la que está intitulado el ente territorial (*ex* 156.1 CE) en orden al desarrollo y a la ejecución de las competencias que le son reconocidas.

Por otra parte, la subordinación al informe y dictamen favorable por parte del CGPJ —sin equivalente en el trato dispensado al Gobierno del Estado a este preciso respecto— habría de ser igualmente tachada de inconstitucional por «desigual y carente de justificación».

En lo que concierne al precepto anulado en la LDPJ (artículo 8.2), conviene recordar que éste contenía una referencia a la fijación de sede para diversos juzgados unipersonales en **demarcaciones inferiores o superiores a la de la provincia** —ámbito territorial en todo caso indisponible a los poderes autonómicos—. La motivación de la tacha de inconstitucionalidad procede directamente del desconocimiento de las atribuciones reconocidas a las CC.AA. sobre dicha fijación, en los términos configurados por los artículos 152.1.2 y 35.2 LOPJ, *plus* las disposiciones expresas de cada E.A., que cierran y concretizan el ciclo habilitador para la asunción de competencias por las CC.AA.

Tratándose de dos leyes de considerable extensión y de gran complejidad, el balance del **dictamen del legislador negativo** que en este sentido encarna el TC, es significativo, y ha de ser valorado en relación al volumen y a la profundidad de las alegaciones de inconstitucionalidad que —esencialmente apoyadas en el discutido alcance de la subrogación— vinieron a cernirse sobre ambas disposiciones interrelacionadas, a la luz de la lectura marcadamente autonomista con que se destacaron las CC.AA. actoras (PV, Cat., Gal. y Aragón). Valoración que, por cierto, y en atención también a la insatisfacción que en estos medios autonómicos parecen haber producido las respuestas del TC, debiera considerar tanto variables jurídicas —estrictamente hermenéuticas— cuanto variables políticas —estrictamente polémicas.

6. Se ha producido, además, **doctrina jurisprudencial** —a través de ese resorte que la ciencia del Derecho ha venido conociendo como **sentencia interpretativa**— sobre un cierto número de artículos en las dos resoluciones de la jurisprudencia constitucional aquí tratadas. Recordémoslas ahora en su expresión más sumaria:

6.1. En la STC 56/90, la interpretación ahora impuesta por el *supremo custode* de la **Ley Fundamental** se sintetiza como sigue:

A) Artículo 171.4 LOPJ: La facultad de la que, según este precepto, dispone el Ministerio de Justicia para instar al CGPJ una orden de inspección de cualquier Juzgado o Tribunal deberá ser entendida sin perjuicio de la competencia **exclusiva** que a partir de las disposiciones subrogatorias estatutarias concierne a las instituciones autonómicas. De este modo, la atribución ministerial permanecerá intacta tan sólo y exclusivamente con respecto a los Juzgados y a los Tribunales sitos en el territorio de CC.AA. que no hayan asumido la competencia al respecto.

Se recuerda, en este punto, el interesante voto particular suscrito por el Magistrado V. Gimeno Sendra, toda vez que en él se avanzan consideraciones dignas de atención. Se cuestiona, en efecto, el parecer disidente, la necesidad de declarar inconstitucional la persistencia de la facultad gubernamental al respecto, cuando, en consonancia con el juego biyectivo de la subrogación, hubiera bastado afirmar la concurrente competencia de las CC.AA., sin excluir la estatal.

B) Artículo 439.2: Concierne este precepto a la colegiación obligatoria a la que vienen compelidos ciertos profesionales, de acuerdo con la legislación general en materia de Colegios Profesionales. La interpretación ahora impuesta por el juez constitucional viene a afirmar que las reglas de colegiación obligatoria habrán de ser consideradas desde el respeto debido a las competencias exclusivas de **desarrollo y ejecución** asumidas por algunas CC.AA. en materia de Colegios Profesionales, y en atención a las bases y/o a la **normación básica** dictadas por el Estado (Cfr.

artículo 36 CE, Ley 74/78, de 26 de diciembre, de Colegios Profesionales y SSTC 23/84 y 42/86).

C) Artículos 445 y 469.2: Regulan estos preceptos la competencia con respecto al personal auxiliar de la Administración de Justicia. Sin perjuicio de la observancia de las normas y de la legislación básica dictadas por el Estado en orden a garantizar la unidad de los principios y criterios de selección y de acceso a la función pública, estas dos disposiciones habrán de ser interpretadas desde el respeto debido a las competencias que asumen las CC.AA. en virtud de las expresas cláusulas subrogatorias, de cara a la provisión y a la gestión del personal «al servicio de la Administración de Justicia» o de la «Administración de la AJ», tales como, por ejemplo, los auxiliares, agentes, médicos forenses y otros profesionales incorporados al servicio de dicha Administración.

6.2. Huelga decir que la STC procede a desestimar los recursos acumulados «en **todo lo demás**», locución ésta que comprende el grueso de las variadas pretensiones recurrentes de las CC.AA.

En lo que hace ahora a la STC 62/90, la jurisprudencia interpretativa de preceptos de la LDPJ, Ley 38/88, es bastante más concisa. Atañe específicamente a los siguientes artículos:

A) Artículo 32.5: Procede éste a regular la provisión de plazas de presidente de los TSJCC.AA en aquellas Comunidades que gozan de Derecho civil especial o foral, así como de lengua cooficial propia. A partir del pronunciamiento del juez constitucional, este artículo habrá de ser interpretado conforme a las exigencias del 23.1 EACat. y 30.1 EAr., Estatutos éstos propios de las CC.AA. que suscriben los recursos analizados. En este sentido, la especialidad en dicho Derecho foral habrá de ser considerada «mérito preferente» por el CGPJ.

B) Artículo 50.3: Se trata aquí de la provisión de plazas de Secretariado en los Juzgados de Paz, y que habrá de ser interpretado conforme a las exigencias de los EE.AA. que hayan incorporado título competencial autónomo y especial a este preciso respecto, y sobre el que apoyar la actuación de las cláusulas subrogatorias.

Del mismo modo, la STC 62/90 procede a desestimar los recursos acumulados en todo cuanto concierne a los restantes alegatos impugnatorios.

Como valoración final, bien está subrayar la trascendencia, ante todo de la LOPJ, LO 6/85, de 1 de julio —y, en consecuencia, de su desarrollo en la LDPJ— de cara al desarrollo del Estado de Derecho previsto en la Constitución. Tratándose, por ello mismo, de leyes de inusual complejidad y extensión (508 artículos, 13 Disposiciones Adicionales, 34 Dispo-

siciones Transitorias, dos Disposiciones Derogatorias y una Disposición Final, LOPJ; cabiendo afirmar lo mismo de la Ley 38/88, de 28 de diciembre).

Los puntos en los que el TC ha podido detectar tacha de inconstitucionalidad son, por demás, puntos de entidad muy relativa, en relación con el volumen y con la densidad de muchos de los reproches desprendidos de las posiciones recurrentes, si no, más sencillamente, del número de las mismas. Los sucesivos pronunciamientos del TC sobre la LOPJ —a los que ahora se suman la STC 56/90 y, en torno a su desarrollo en la **Ley de Demarcación y Planta Judicial**, la STC 62/90— vienen a corroborar que esta normativa orgánica incorpora un desarrollo jurídicamente correcto y constitucionalmente legítimo de los imbricados conceptos constitucionales de Justicia, Poder Judicial, Administración de Justicia y «administración al servicio de la **AJ**», así como, lo que es igualmente importante, del orden competencial en materias relativas a Justicia, a materias relativas a la **AJ** y a la denominada «**administración judicial**» o **A. de la AJ**, configurado por el bloque de constitucionalidad para distribuir las varias atribuciones entre el Estado y las CC.AA.

Por todo ello, es evidente que estas extensas SSTC venían a sentar doctrina de la mayor importancia en una variedad de puntos de extraordinario interés. Intentaremos ahora exponer sumariamente la formulación de los mismos, explicitando el carácter de la aportación del TC:

1. Profundizando, ante todo, en los contenidos conceptuales y en las varias dimensiones jurídicas de la **Justicia** en la CE.

2. Concienzuda disección doctrinal de las discernibles nociones de una lectura constitucional estricta de la **AJ** en cuanto núcleo duro de la función judicial, y de la **A. de la AJ** en cuanto complejo organizativo, personal y material proveedor del **servicio público de la Justicia** —una de las dimensiones de la Justicia en la CE, junto a la valorativa y junto a la funcional—, susceptible de asunción competencial autonómica en virtud de las explícitas —y materialmente especializadas— cláusulas autonómicas, con la habilitación competencial precisa, estatutaria o no, y sin contradicción con el tenor intangible del 149.1.5 CE.

3. Esfuerzo clarificador de un **orden competencial** Estado/CC.AA. que, como en otras dimensiones del plurimórfico concepto del «bloque de la constitucionalidad», se encuentra siempre sujeto al decurso evolutivo de un Derecho especialmente dinámico e inacabado cual es el que corresponde al carácter especial y particularmente abierto de este **modelo de Estado**.

No puede ser olvidado, en este último punto, que la construcción dinámica de nuestro Estado **compuesto** une a las dificultades prácticamen-

te indisociables a todo esfuerzo de este tipo —incluso, indudablemente, al orquestado conforme a la regla federal—, las novedades que incorporan a nuestra tradición jurídica, política y constitucional, la inserción de los factores de **Estado de Derecho** —con pleno sometimiento de toda suerte de poderes públicos e instituciones a un sistema de fuentes formalizado previamente—, del valor del pluralismo político-territorial (el cual, indudablemente, viene a hacer aún más complejo el juego integrado de fuentes, así como el de los principios de su prelación interna), y del sometimiento de toda la Constitución y orden constitucional plenamente normativos a la **Jurisdicción** y a las garantías propias de la Justicia como función del Estado, tanto ante el nivel comúnmente denominado **ordinario** como en el de la suprema garantía completiva y hermenéutica que entraña, *ex definitione*, la Justicia constitucional **concentrada**.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Para una primera aproximación a la temática competencial y a la conflictividad Estado/CC.AA., atiéndase, con carácter antes que nada introductorio, a los estudios suscritos por los profesores E. AJA, J. TORNOS, E. ALBERTÍ, T. FONT y R. PERULLES: *El sistema jurídico de las CC.AA.* Madrid Tecnos, 1985; así como su *Informe sobre el Estado de las Autonomías*. Madrid, Civitas, 1989. Sobre el perfil más concreto de la conflictualidad, véase, en la obra colectiva *La organización territorial del Estado (las CC.AA.)*. (IEF/D. G. Cont., 4 vols., 1984), L. LÓPEZ GUERRA: «Colisiones normativas y conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA.: sus reglas de fondo» (vol. IV); T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Los conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA.», en VV.AA.: *El Tribunal Constitucional*. IEF/D. G. Cont., 1981, vol. 1; G. FERNÁNDEZ FARRERES: «El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA. en la jurisprudencia del TC», en *REDC*, n.º 12, 1984, pp. 105-153; A. BAYONA y ROCAMORA: «Potestad reglamentaria autonómica y atribución de competencias: sistemas y criterios de control», en *Autonomías*, n.º 1, 1985, pp. 25-51; L. LÓPEZ GUERRA: «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», en *RCEC*, n.º 1, 1988, pp. 77-92; R. PUNSET BLANCO: «Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las CC.AA.», en *RCEC*, n.º 2, 1989, pp. 127-163; F. TOMÁS Y VALIENTE: *El reparto competencial en la jurisprudencia del TC*. Madrid, Tecnos, 1988; M. TEROL BECERRA: *Los conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA.* Univ. Sevilla 1988; J. F. LÓPEZ AGUILAR: «Los conflictos de competencia», en VV.AA.: *El Estatuto de Autonomía*, vol. IV: *Las Garantías*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 180-217.

Sobre la contribución de la doctrina jurisprudencial sentada por el TC en la construcción evolutiva del Estado de las autonomías, cfr. J. PÉREZ ROYO: «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», en *REP*, n.º 49, 1986, pp. 7-34; M. TEROL BECERRA: «El interés general: su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA.», en *REP*, n.º 46-47, 1985, pp. 433-453; M. ARAGÓN REYES: «¿Estado jurisprudencial autonómico?», en VV.AA.: *Praxis autonómica: Modelos comparados y modelo estatal*. Oñati, 1987, pp. 33-44; F. RUBIO LLORENTE: «El bloque de la constitucionalidad», en *REDC*, n.º 1989, pp. 7-37; J. JIMÉNEZ CAMPO: «¿Qué es lo básico?: Legislación compartida en el Estado autonómico», en *REDC*, n.º 27, 1989, pp. 39 y siguientes.

Para una reflexión de carácter comparado acerca de la aportación de la jurisprudencia constitucional en la afirmación del papel de la Jurisdicción, de la Justicia y del complejo orgánico judiciales en los sistemas constitucionales territorialmente **compuestos** o **descentralizados**, cfr. M. CAPPELLETTI: *Judicial process in comparative prospective*. Oxford, Clarendon Press, 1989 (esp. el capítulo IV, relativo a la integración jurídico-constitucional a través de la Justicia, pp. 312 y ss.); E. KATZ: «Perspectivas contemporáneas del Federalismo americano», en *RCEC*, n.º 1, 1989, pp. 13-30; I. BORRAJO: «El Estado de las Autonomías a la luz de la experiencia federal en los EE. UU.», *ibidem*, pp. 13-53; R. S. STEWART: «Principios estructurales y valores constitucionales: la experiencia de EE.UU.», *ibidem*, pp. 55-75.

Acerca de la posición de la Justicia y del **Poder Judicial** en la Constitución, cfr. los esclarecedores estudios de I. DE OTTO Y PARDO: *Estudios sobre el Poder Judicial*. M. Justicia, 1989; y J. L. REQUEJO PAGÉS: *Jurisdicción e Independencia judicial*. Madrid CEC, 1989.

En torno a la relación de la justicia constitucional encomendada al TC y la jurisdicción de la que son exclusivos titulares los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, cfr. P. PÉREZ TREMP: *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Madrid, CEC, 1985; F. T OMÁS Y VALIENTE: «Poder Judicial y Tribunal Constitucional», en *Poder Judicial* (especial número XI), 1989, pp. 13-30; J. J. GONZÁLEZ RIVAS: «Poder Judicial y Tribunal Constitucional», *ibidem*, pp. 31-40.

Un tratamiento ulterior de la manera en que ha venido afectada la **Justicia**, en sus diversas acepciones, por la reorganización territorial del poder y del sistema de fuentes del Derecho operada en la CE de 1978, puede ser encontrado en A. CELAYA IBARRA: «El Poder Judicial y el Estado de las Autonomías», en *Poder Judicial* (especial número XI), 1989, pp. 49-61; A. DEL CACHO FRAGO: «Poder Judicial y Estado de las Autonomías», *ibidem*, pp. 63-68, J. I. GARCÍA RAMOS: «Poder Judicial y Estado de las Autonomías», *ibidem*, pp. 69-75.

Para una introducción, por último, a algunos de los aspectos más concretos abordados en la reciente doctrina jurisprudencial del TC, alrededor del modelo de organización judicial edificado a la luz del desarrollo autonómico, véase, en la obra colectiva *El Poder Judicial* (IEF/D. G. Cont., 3 vols, 1983), P. ELIZALDE Y AYMERICH: «La jurisprudencia de los TSJCC.AA: posibilidades y límites», pp. 1048 y ss. C. L ASARTA ÁLVAREZ, y V. MORENO CATENA: «Los TSTCC.AA y sus competencias», pp. 1647 y ss.; L. T. OLIVAR ALAS: «Las CC.AA. y la fijación de las demarcaciones judiciales», pp. 2599 y ss. Sobre el papel casacional de los TSJCC.AA, cfr. J. L. CABAÑAS GARCÍA: «El Derecho autonómico como objeto del recurso de casación ante los TSJCC.AA», en *Poder Judicial*, n.º 14, 1989, pp. 23-45.

En fin para una lectura en clave **autonomista** de la subrogación estatutario-autonómica y de las posibilidades del 149.1.5 CE, cfr. M. VILASECA I MARCET: «Competencias de Catalunya en materia d'Administració de Justicia», en *Primeres Jornades sobre l'Administració de Justicia a Catalunya*, Barcelona 1983, pp. 9 y ss.; P. CRUZ VILLALÓN: «La Administración de Justicia en el Estatuto de Andalucía», en VV. AA.: *El Poder Judicial, op. cit.*, pp. 913 y ss.; así como las contribuciones de A. CELAYA IBARRA, A. DEL CACHO y J. I. GARCÍA RAMOS al número monográfico especial número XI de la revista *Poder Judicial*, anteriormente citadas.