

# El Poder Judicial y la Administración de Justicia en Aragón

Xavier DE PEDRO BONET

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. – II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y EL PODER JUDICIAL. 1. El marco constitucional y los primeros Estatutos de Autonomía. 2. Nuevas perspectivas tras las recientes reformas estatutarias. 3. Los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica del Poder Judicial. – III. LA JUSTICIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007.

## I. INTRODUCCIÓN

Es objeto del presente estudio jurídico analizar la regulación actual del Estatuto de Autonomía de Aragón relativa al Poder Judicial y la Administración de Justicia en Aragón, que se contiene en el Título IV bajo el epígrafe de “LA JUSTICIA”, en el contexto de las recientes reformas estatutarias (Valencia, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla León)

Para analizar las novedades que se plantean en el nuevo texto será necesario analizar previamente el marco constitucional y los primeros Estatutos de autonomía, que junto con jurisprudencia del Tribunal Constitucional nos ofrecen el punto de partida, y nos servirá de referencia para comprender los cambios que se avecinan.

A continuación se expondrá de forma global las nuevas perspectivas que se proyectan sobre la organización del Poder Judicial dentro del Estado autonómico en la línea prevista por las diversas reformas estatutarias que ya se han aprobado, entre las cuales existen importantes semejanzas pero también diferencias en cuanto a sus planteamientos.

Otro punto trascendental que no puede quedar ajeno a este estudio es el debate jurídico existente en este momento sobre las relaciones entre los Estatutos de autonomía y el resto de las leyes orgánicas, debate que en buena medida determinará el futuro del desarrollo autonómico a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente en la materia que nos ocupa, pues los límites de los Estatutos en relación con la Ley Orgánica del Poder Judicial es una de las cuestiones más controvertidas.

Finalmente se hará referencia al Estatuto de Autonomía de Aragón realizando una valoración específica de su regulación sobre la Justicia.

## **II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y EL PODER JUDICIAL**

Tras la promulgación de la Constitución Española de 1978 se instaura en España el Estado autonómico, proclamado en el artículo 2 y desarrollado en el Título VIII, sobre la base del denominado principio dispositivo, el cual ha permitido una gran flexibilidad y ha facilitado el progresivo tránsito de un Estado fuertemente centralizado al Estado descentralizado de las autonomías que, poco a poco, se ha confirmado como un modelo adecuado y ha facilitado un importante progreso social y económico en España y en Aragón durante todos estos años.

No obstante, a pesar del éxito del Estado autonómico lo cierto es que todavía quedan temas pendientes que no están plenamente resueltos y uno de ellos es sin duda la Justicia. Sobre la situación actual de la Justicia resulta muy ilustrativo el reciente artículo publicado por Alejandro Nieto en la Revista de Administración Pública, donde analiza los problemas que actualmente acosan a la justicia en nuestro país. Según el citado autor “las carencias y deficiencias del sistema se manifiestan fundamentalmente en tres niveles de naturaleza y alcance distintos: en primer término, las que son consecuencia de presiones corporativas, es decir, las provocadas por los mismos jueces, quienes desde siempre han considerado la organización como un patrimonio colectivo propio; en segundo lugar, las derivadas de la complejidad técnica de los procedimientos y de la difícil optimización de los medios personales y materiales, inevitablemente escasos, y que se traduce en un grave deterioro del servicio público de la Administración de Justicia; y en tercer lugar, en fin, las producidas por las ambiciones y tensiones de los partidos políticos, que pretenden influir sobre su funcionamiento a costa de la neutralidad que debiera ser esencia e irrenunciable”.

Ante esta situación que es una realidad innegable, surgen las recientes reformas estatutarias que a mi juicio pueden aportar algunas soluciones, porque lo que también resulta evidente es que la justicia en España todavía no se ha adaptado al Estado autonómico y ello hace que no se haya visto favorecida por los éxitos de la descentralización política del poder.

Precisamente en las soluciones que pueden aportar las nuevas reformas se centra el presente estudio, tratando de analizar la situación actual y hacia donde se pretende ir con las nuevas reformas estatutarias y entre ellas la del Estatuto de Autonomía de Aragón

### **1. El marco constitucional y los primeros Estatutos de Autonomía**

La Constitución española de 1978 configura el Poder Judicial como un poder independiente dentro del Estado, que emana del pueblo, se adminis-

tra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados, y se articula sobre la base del principio de unidad jurisdiccional (art. 117 CE).

Es necesario recordar los preceptos principales de la Constitución sobre el Poder Judicial que servirán de parámetro de constitucionalidad de los Estatutos de autonomía.

Una Ley Orgánica regulará el Poder Judicial, determinando la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que conformaran un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia (art. 122.1 CE).

Se crea un órgano de gobierno propio del Poder Judicial como es el Consejo General del Poder Judicial, integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de 5 años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de 3/5 de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio en su profesión. Entre sus funciones, que se establecerán en la ley orgánica, se le encomiendan de modo particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario (art. 122 CE).

Respecto del Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123 CE).

También el Ministerio Fiscal es regulado en la Constitución como órgano que tiene encomendada la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, velando por la independencia de los tribunales. El Ministerio Fiscal ejercerá sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. Su estatuto orgánico se aprobará mediante ley, y el Fiscal General del Estado es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial (art. 123 CE).

En cuanto a las competencias, el art. 149.1.5º CE establece como competencia exclusiva del Estado la Administración de Justicia.

Finalmente debe destacarse que la Constitución hace referencia a la estructura territorial del Poder Judicial en las Comunidades Autónomas, disponiendo en el art. 152 que: “Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los

Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.”

Los anteriores preceptos constitucionales relativos al Poder Judicial fueron complementados por los primeros Estatutos de autonomía, de forma fragmentaria y con la carencia de un modelo global que tenía que instaurar la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues al momento de la aprobación de los Estatutos todavía no se había aprobado.

Los primeros Estatutos, con pocas diferencias, venían a disponer una breve regulación de la Justicia con el siguiente contenido:

- La existencia de un Tribunal Superior de Justicia que culminaba la organización judicial en cada Comunidad Autónoma.
- La extensión de las competencias de los órganos jurisdiccionales en cada Comunidad Autónoma a los distintos órdenes y a todas las instancias y grados, incluido el recurso de casación en las materias de Derecho propio. En Aragón esta cuestión fue objeto de especial polémica por que en la reforma de 1996, muy deficiente a la hora de regular esta materia, se suprimió dicha referencia lo cual motivó que la sala de lo civil y penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón entendiera que carecía de competencia para conocer del recurso de casación foral, si bien posteriormente el Tribunal Supremo con una interpretación amplia salvó la competencia del Tribunal Superior de Justicia.
- El mérito preferente del conocimiento acreditado del Derecho propio autonómico (también la lengua propia en aquellas comunidades con lengua oficial en su territorio) para el nombramiento de los magistrados, jueces y secretarios en la respectiva Comunidad Autónoma.
- La competencia para fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en la Comunidad Autónoma localizando su capitalidad.

Junto las anteriores previsiones estatutarias relativas al Poder Judicial se añadió otra de especial importancia, pues es la que abrió la competencia autonómica sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia. Es la denominada cláusula subrogatoria, según la cual, corresponde a la Comunidad Autónoma ejercer todas facultades que las Leyes

Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconocan o atribuyan al Gobierno del Estado. Debe insistirse que en el momento de aprobarse los primeros Estatutos de autonomía no se había aprobado todavía la Ley Orgánica del Poder Judicial ni la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial que en su primera formulación fueron leyes orgánicas independientes. Así, si bien se sabía que la Constitución optaba por un modelo de gobierno judicial a través de un órgano colegiado independiente del ejecutivo de composición mayoritaria judicial, el Consejo General del Poder Judicial, se desconocían las competencias que podría reservarse el Ministerio de Justicia. De este modo, en el caso de que el Ministerio de Justicia se reservara algunas competencias en materia de administración de la Administración de Justicia en la futura Ley Orgánica del Poder Judicial, los Estatutos de autonomía las reclamaban para la Administración autonómica mediante la técnica de la subrogación.

Por lo que respecta al Ministerio fiscal en los primeros estatutos se establecía una reserva absoluta a favor del Estado y ajena al modelo autonómico.

Todas las anteriores previsiones estatutarias hacían presumir un importante protagonismo de los Tribunales Superiores de Justicia y una participación activa de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia, sin embargo la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 y posteriormente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, fundamentalmente la sentencia 56/1990, de 29 de marzo, desdibujaron un Poder Judicial adaptado al Estado autonómico a través de los Tribunales Superiores de Justicia y las competencias autonómicas quedaron muy limitadas, tanto en su participación en la organización del Poder judicial como en las competencias sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido fuertemente restrictiva con los preceptos estatutarios hasta el punto de dar la sensación de una subordinación total de los Estatutos de Autonomía a la Ley Orgánica del Poder Judicial, incluso cuando es la propia Constitución la que llama a los Estatutos a fijar los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas, como es el caso de las demarcaciones judiciales.

No obstante, la jurisprudencia constitucional a la vista del proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución (STC 56/1990 FJ 6) consolida la distinción en el concepto de Administración de Justicia entre un sentido amplio y un sentido estricto que no es algo irrelevante jurídicamente. Según esta sentencia: *“El artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la “Administración de Justicia”; ello supone, en primer lugar, extremo este por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único,*

*y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, “al servicio de la Administración de Justicia”, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial; cabe aceptar que la Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislado orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad del Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre la Administración de justicia en sentido estricto y “administración de la Administración de Justicia”; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de los dispuesto en el artículo 152.1 segundo párrafo (demarcaciones judiciales)”*

Delimitar aquellos aspectos de los medios personales y materiales que deben gestionar las Comunidades Autónomas no ha sido una tarea fácil ni pacífica, pues señalar la frontera hasta donde llega el margen de actuación autonómica sin afectar al elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial resulta cuando menos muchas veces interpretable.

Hasta ahora la cláusula subrogatoria existente en todos los Estatutos de Autonomía ha sido el mecanismo en virtud del cual se acepta el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y administración de la Administración de Justicia. Es por tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial que aprueba el Estado la que determina el ámbito propio de actuación de las Comunidades Autónomas en materia de medios personales y materiales y de la Administración de Justicia. Todo ello siempre sin perjuicio del control de constitucionalidad que podrá llevar a cabo el Tribunal Constitucional.

En esta línea la actual Ley Orgánica del Poder Judicial ha venido reservando a favor del Estado determinados aspectos centrales o esenciales de los medios personales y materiales vaciando de contenido la competencia autonómica, que el propio Tribunal Constitucional ha confirmado en los diversos recursos y cuestiones de competencia planteadas ante el mismo, como por ejemplo, la consideración de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales (aunque haya reconocido que no es el único modelo constitucionalmente posible), lo que comporta, evidentemente la necesidad de un régimen común dentro del territorio nacional, reservándo-

se aspectos como los relativos a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario. En cuanto a los medios materiales las competencias autonómicas se redujeron prácticamente a una función de cooperación con el Estado. Por otro lado se ha reconocido a favor de las Comunidades Autónomas un margen de actuación, incluso normativo, si bien bastante acotado, en relación con las funciones de coordinación del personal, en materias como informática, relaciones con terceros... y en general todos aquellos aspectos materiales que contribuyan al apoyo, la colaboración y coordinación con la Administración de Justicia.

En realidad puede afirmarse que la propia cláusula subrogatoria se ha vuelto en contra de las Comunidades Autónomas pues deja en manos del Estado, a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la fijación de los límites entre la Administración de Justicia en un sentido estricto y la administración de la Administración de Justicia. Además la técnica de la cláusula subrogatoria ha revelado una serie de límites que el propio Tribunal Constitucional (STC 56/1990 y STC 50/2006, entre otras muchas) ha ido enumerando de la siguiente forma:

*a) En primer lugar, por obvio que resulte, las competencias que asumen las Comunidades Autónomas, por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 de la Constitución, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial.*

*b) En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la "Administración de la Administración de Justicia" en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.*

*c) En tercer lugar, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: en el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluyen la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplos se citan, entre otros, el de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional.*

*d) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas.*

*e) En quinto lugar, el analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser solo la competencia residual sobre "administración de la Administración de justicia"; ello porque en cada caso habrá que determinar si existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia".*

Para terminar este breve repaso de lo que ha sido la jurisprudencia constitucional sobre la Administración de justicia nos quedan por analizar aquellos aspectos que se refieren a la organización del Poder Judicial.

En cuanto a la exigencia constitucional de que los Tribunales Superiores de Justicia culminarán la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante el mismo, es interpretada por el Tribunal Constitucional de forma flexible en contra de una estructura autonómica del Poder Judicial, admitiendo que las sucesivas instancias procesales no incluyen los recursos extraordinarios como el recurso de casación y de revisión de los cuales podrá conocer el Tribunal Supremo.

Ahora bien, por otro lado, el Tribunal Constitucional reconoce que la casación regional atiende de manera equilibrada a los principios de unidad y diversidad y que la supremacía del Tribunal Supremo o sujeción a su jurisdicción en todos los órdenes queda salvaguardada por los recursos previstos en las materias que le son propias; es decir, aquellas en las que resulta imprescindible unificar la jurisprudencia, circunstancia que no se da cuando se trata exclusivamente de derecho autonómico. También se reconoce por el Tribunal Constitucional que existen supuestos que en relación con la materia que versan, por la amplitud del ámbito territorial en que se producen, y por su trascendencia para el conjunto de la sociedad, pueden hacer llevar razonablemente al legislador a que la instrucción y el enjuiciamiento de los mismos pueda llevarse a cabo por un órgano centralizado (p.e. Audiencia Nacional), sin que con ello se contradiga el artículo 152.1 CE, ni los preceptos estatutarios, ni tampoco el artículo 24 CE. (STC 56/1990, de 29 de marzo)

Estos criterios muy flexibles del Tribunal Constitucional avalaron un diseño muy centralizado de la Ley Orgánica del Poder judicial de 1985, que apenas ha cambiado desde entonces. Salvo en el orden social en el que el Tribunal Supremo centra su función en la unificación de la doctrina de los TSJ a través de un recurso de casación para la unificación de la doctrina, en los demás ordenes jurisdiccionales las competencias del Tribunal Supremo siguen siendo muy amplias y exceden de la mera unificación de la jurisprudencia.

En el orden civil los Tribunales Superiores de Justicia únicamente tienen competencias en materia de Derecho civil propio, en las Comunidades que lo tienen, si bien con un recurso de casación preferente.

En el contencioso-administrativo, el Tribunal Superior de Justicia tiene en única y segunda instancia importantes competencias pero en materia casacional se limita a conocer de un recurso de casación para la unificación del Derecho autonómico de un valor meramente simbólico, mientras el Tribunal Supremo conoce de un recurso de casación ordinario siempre que se invoque



una infracción de norma estatal o comunitaria europea lo que le convierte en la práctica en una segunda instancia de los Tribunales Superiores de Justicia.

Y por último, respecto al orden penal su actuación se limita al enjuiciamiento de los cargos públicos autonómicos aforados y las causas contra jueces y magistrados por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo en la Comunidad Autónoma.

Este modelo centralizado ha traído consigo uno de los más penosos males que puede afectar a la Justicia: el retraso en otorgar justicia, pues una justicia que llega tarde ya no es justicia, y cuando un asunto sin cuantía o de una cuantía no especialmente elevada como puedan ser ciento cincuenta mil euros debe esperar para resolverse ante la jurisdicción civil o contenciosa-administrativa como mínimo un lustro, siendo muy frecuente duplicar este tiempo, no dice mucho a favor de la tutela judicial efectiva en España.

Por lo que respecta a las facultades de participación en las demarcaciones territoriales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 la limitó a una mera facultad de propuesta y de localización de la capitalidad, pero sólo respecto de aquellas que tengan un ámbito inferior al provincial, cuando algunos Estatutos, entre ellos el aragonés, disponían a favor de la Comunidad Autónoma la facultad de fijar los límites territoriales de los órganos jurisdiccionales radicados en su territorio. Lo curioso del caso es que el Tribunal Constitucional no apreciara contradicción alguna en este punto entre los Estatutos de autonomía y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Sobre la planta judicial el Tribunal Constitucional es categórico en cuanto a la competencia exclusiva estatal entendiendo por el establecimiento de la planta judicial no sólo la determinación de los tipos o clases de órganos jurisdiccionales a los que se va encomendar el ejercicio de aquella potestad sino también la fijación del número de órganos a los que, dentro de cada uno de los tipos definidos de forma abstracta, se van a asentar en el territorio nacional.

Finalmente, en relación con el mérito preferente del conocimiento acreditado del Derecho propio autonómico establecido en los Estatutos para el nombramiento de magistrados, jueces y secretarios, el Tribunal Constitucional, a pesar de incidir directamente en lo que puede considerarse el núcleo esencial de la organización judicial, admite las previsiones estatutarias. El Tribunal Constitucional entiende que las previsiones del Estatuto se complementan con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

## **2. Nuevas perspectivas tras las recientes reformas estatutarias**

Las recientes reformas estatutarias (Valencia, Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla-León) marcan una clara tendencia hacia la descentralización del Poder Judicial en España, especialmente en el caso del Estatuto

de Cataluña y Andalucía, que la ley Orgánica del Poder Judicial tendrá que terminar de perfilar de acuerdo con lo que diga el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Cataluña, en el cual se impugna esta materia.

El objetivo de las reformas tiene un debate político evidente, entre los que quieren mantener la estructura centralizada del Poder Judicial a través del Consejo General del Poder Judicial y con un Tribunal Supremo con amplísimas competencias y los que defienden una descentralización del Poder Judicial adaptada al Estado autonómico dando un mayor protagonismo a los Tribunales Superiores de Justicia, reservando al Tribunal Supremo la función unificadora del ordenamiento jurídico y optando por un Consejo General del Poder Judicial desconcentrado mediante la creación de los Consejos de Justicia autonómicos.

Con la descentralización del Poder Judicial se trata de conseguir tres objetivos fundamentales: adaptar el Poder Judicial a la estructura político-territorial del Estado autonómico, acercar la Justicia a los ciudadanos así como la gestión de los medios materiales y personales al servicio de la misma; y por último tratar de desbloquear el Tribunal Supremo de la situación de atasco que sufre. En realidad son, más o menos, los mismos argumentos que se predicaban del Estado de las autonomías.

Se trata, por tanto, de una reforma que es de naturaleza estructural pues las medidas funcionales como el aumento del número de jueces, cuyo incremento siempre es una mejora si va acompañada de la calidad, no puede solucionar por sí mismo el problema de las demoras. Tampoco la implantación del sistema de módulos ha sido la solución, por la propia naturaleza del sistema que va en contra de la calidad en la Justicia. Por otro lado, las reformas en los procedimientos como los juicios rápidos o los acuerdos entre fiscal, juez e imputado en vía penal, así como los procedimientos abreviados en la vía contenciosa-administrativa tampoco han supuesto una solución real ni definitiva pues el problema fundamental no se encuentra en la base judicial, al menos en Aragón.

Ahora bien, si la necesidad de la descentralización del Poder Judicial es una idea que se ve como necesaria desde hace tiempo (Libro Blanco de la Justicia elaborado por el Consejo General del Poder Judicial en 1997) la realidad es que han sido las reformas estatutarias las que han tomado la iniciativa desde el punto de vista del derecho positivo, que sin embargo han quedado cojas pues los proyectos de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que se tramitaban de forma paralela a las reformas de los Estatutos finalmente no se han aprobado. Son el Proyecto en materia de justicia de proximidad y los Consejos de Justicia, y el Proyecto por el que se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal. Este fracaso debe, sin duda, a que no se tiene todavía claro el modelo exacto de descentralización que se pretende

alcanzar e incluso su constitucionalidad, especialmente en el caso de la Justicia de proximidad.

Una descentralización desmesurada del Poder Judicial puede llegar a plantear problemas de constitucionalidad pues se deben respetar los principios constitucionales reguladores del Poder Judicial, no obstante el margen del legislador orgánico es suficientemente amplio para poder superar el actual modelo centralista y adaptarse al modelo de Estado autonómico que proclama la Constitución en su justa medida.

Por contra entiendo que no son parámetros de constitucionalidad las teorías que consideran que “todo acto tendente a la división territorial de Poder Judicial afectaría directamente a la soberanía del pueblo español e implicaría la cesión, no ya de facultades o potestades públicas del Estado a las Comunidades Autónomas conforme al modelo existente, sino de una parcela capital de la soberanía del Estado a determinadas porciones de su territorio” (Francisco José Hernando Santiago, Presidente del Consejo del Poder Judicial) o que la pérdida por Tribunal Supremo del recurso de casación ordinario limitando sus funciones a la unificación de la doctrina con base en un recurso de casación por interés casacional sea inconstitucional, vaya en contra del principio de unidad jurisdiccional y pueda producir una ruptura de la unidad del ordenamiento jurídico estatal (Rafael Gomez-Ferrer Rincón).

La unidad de la función jurisdiccional la garantiza la Constitución mediante la competencia que le atribuye al Estado, a través de ley orgánica, para regular la organización y funcionamiento de Poder Judicial creando en determinados casos órganos jurisdiccionales de ámbito nacional (Audiencia Nacional), mediante la exigencia un cuerpo único de jueces y magistrados de carrera, y mediante la creación de un Consejo General del Poder Judicial para el gobierno del mismo, entre otras. La unidad del poder judicial no implica que no puedan distribuirse las competencia dentro del mismo en el ámbito territorial. Y la Constitución cuando se refiere al Tribunal Supremo como órgano superior en todos los ordenes no hace sino confirmar su función unificadora pero será el legislador orgánico, con un amplio margen para ello, el que deba determinar las competencias del Tribunal Supremo para ejercer esa función. Debe recordarse que la Constitución no concreta las competencias del Tribunal Supremo.

Realizadas estas reflexiones generales procede concretar las propuestas descentralizadoras que plantean las reformas estatutarias, que podemos resumir en las siguientes:

*a) Se refuerzan las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia*

La posición de los Tribunales Superiores de Justicia ante el Tribunal Supremo tras la Constitución admite dos modelos, uno de especialización en el ordenamiento autonómico y otro de plenitud de competencia.

El modelo de especialización en el ordenamiento jurídico autonómico limita las funciones de los Tribunales Superiores Justicia al conocimiento pleno de las infracciones de la normativa autonómica, Derecho civil, especial o foral, y administrativo, y al Tribunal Supremo le corresponde conocer cuando hay infracción de normas estatales o comunitarias europeas. De este modo los Tribunales Superiores de Justicia sólo culminan la organización judicial en la Comunidad Autónoma respecto del Derecho propio. En este modelo el Tribunal Supremo, por su parte, aparece en realidad como una segunda instancia en materia de Derecho estatal viéndose claramente bloqueado por el gran número de asuntos que conoce, lo que le impide ejercer su verdadera función unificadora a la hora de fijar la doctrina legal. La masificación de los recursos convierte al Tribunal Supremo en un órgano descoordinado buscando argumentos jurídicos para tratar de inadmitir el mayor número posible de recursos. El hecho de que el Tribunal Supremo no cumple con su función unificadora a la hora de interpretar el ordenamiento jurídico es la gran cantidad de jurisprudencia contradictoria que puede encontrarse entre sus sentencias. El elevado número de sentencias que debe dictar el Tribunal Supremo también hace que pierdan calidad y se acumulen retrasos. Además, el número de magistrados del Tribunal Supremo tiene claros límites.

El modelo de plenitud de competencia atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de todas las infracciones, tanto de las normas estatales como autonómicas y al Tribunal Supremo le correspondería conocer de los recursos de casación para la unificación de doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia. El Tribunal Supremo centraría sus funciones en garantizar la interpretación uniforme del ordenamiento jurídico estatal evitando sentencias contradictorias entre los Tribunales Superiores de Justicia. En este modelo los Tribunales de Justicia culminarían de forma más clara la organización judicial en la Comunidad Autónoma y fijarían también doctrina jurisprudencial. El recurso de casación sería pues un recurso de casación para la unificación de la doctrina, al que podría sumarse el interés casacional.

Actualmente la Ley Orgánica del Poder Judicial regula un modelo de especialización de los Tribunales Superiores de Justicia en el ordenamiento jurídico autonómico. Pues bien, las reformas estatutarias se inclinan por el de plenitud de competencia de los Tribunales Superiores de Justicia, especialmente el Estatuto catalán, aunque todas las reformas estatutarias garantizan para sus Tribunales de Justicia el conocimiento de los recursos de casación en materia de

Derecho propio y se remiten al legislador orgánico estatal para que defina el modelo que refuerce las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia en materia de Derecho estatal, que finalmente tendrá que ser homogéneo para toda España en garantía, ahora sí, del principio de unidad jurisdiccional.

La tarea, no obstante, no se presenta sencilla, dada la complejidad procesal, la configuración actual de los Tribunales Superiores de Justicia y el brusco cambio que podría producirse, por lo que seguramente el modelo que fijará la futura Ley Orgánica del Poder Judicial será una mera evolución del actual hacia un modelo de plenitud de competencia de los Tribunales Superiores de Justicia. También es cierto que no puede existir una respuesta única para todos los órdenes jurisdiccionales por muchas razones que no pueden ser objeto de desarrollo en el presente estudio.

*b) Se instauran los Consejos de Justicia autonómicos*

Una de las novedades más llamativas de las reformas estatutarias es la descentralización que se pretende del Consejo General del Poder Judicial, potenciando la creación de los Consejos de Justicia autonómicos. En todas las reformas aprobadas se incluye el respectivo Consejo de Justicia, siempre de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, si bien con distintos planteamientos.

Los Estatutos de Cataluña y Andalucía definen claramente el Consejo de Justicia como el órgano de gobierno del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma, si bien en el Estatuto catalán se concreta que actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial. En ambos casos le atribuyen competencias específicas respecto de los órganos jurisdiccionales situados en su territorio, como la participación en determinados nombramientos, ejercer funciones disciplinarias, de participación en la inspección, convocatoria de concursos, las que le delegue el Consejo General de Poder judicial... y en general las que le atribuya la LOPJ y las leyes autonómicas, que en éste último caso evidentemente deberán ser en materia medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia de competencia autonómica. Otra particularidad de la regulación catalana que debe destacarse, por lo que luego se dirá, es que “Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, salvo que hayan sido dictados en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma” (art. 100 EAC)

El resto de Estatutos aprobados, incluido el aragonés, optan por una regulación breve indicando que se crea el Consejo de Justicia y que una ley autonómica determinará su estructura, composición, nombramientos y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma en mate-

ria de Administración de justicia en los términos que establece el propio Estatuto y de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Si se contrastan ambas regulaciones podría pensarse, y así se lo plantea la doctrina, que en el caso catalán y andaluz se opta claramente por un órgano propio del Poder Judicial, desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, mientras que en el resto de Estatutos se opta por un órgano propio de naturaleza autonómica para articular las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de administración de la Administración de Justicia.

La anterior teoría nos llevaría a dos órganos de naturaleza completamente distinta pero no creo que sea esta la correcta interpretación, sino que nos encontramos ante un órgano de doble naturaleza, del Poder Judicial y autonómico, en función de las competencias que desarrolla, algo que en el Estado autonómico es relativamente frecuente como consecuencia de la colaboración y coordinación en el ejercicio de las competencias entre el Estado y las CCAA.

La diferencia, por tanto, entre los dos planteamientos analizados no obedece a la distinta naturaleza de los Consejos de Justicia autonómicos sino a que los Estatutos catalán y andaluz han fijado directamente las competencias de los Consejos de Justicia mientras el resto de Estatutos simplemente han optado por que las competencias de los Consejos de Justicia autonómicos, como órgano desconcentrado del Poder Judicial, deben ser asignadas directamente por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Debe señalarse, no obstante, que en todos los Estatutos la regulación de los Consejos de Justicia se condiciona a lo dispuesto para la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La teoría de la doble naturaleza institucional de los Consejos de Justicia autonómicos es coherente con la doble posibilidad de que la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes autonómicas le atribuyan competencias. Y en el mismo sentido el doble sistema de recursos que regula el Estatuto catalán en función de si el Consejo de Justicia ejerce competencias propias del Poder Judicial o ejerce competencias autonómicas en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia.

En la previsión del Estatuto de Aragón, según la cual, “El Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asimismo, participará en todos los procesos de designación que le atribuya dicha ley” (art.64.2 EAA), también se confirma lo argumentado. En el primer inciso, se constata el respeto del legislador estatutario por el legislador orgánico estatal para que sea el que regule con detalle el Consejo de Justicia y, en el segundo inciso, también es claro que se pretende un órgano con funciones relativas a la organi-

zación del Poder Judicial, como lo demuestra la indicación de participar en los procesos de designación previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Atendiendo a la doble naturaleza de los Consejos de Justicia y al alcance de las funciones que previsiblemente van a desarrollar, su creación no debe plantear problemas de constitucionalidad en cuanto puedan suponer una ruptura del principio de unidad del gobierno de Poder Judicial que la Constitución encomienda al Consejo General del Poder Judicial en aras a su independencia, pues los Consejos de Justicia cuando ejerzan funciones propias del Poder Judicial actuarán como meros órganos desconcentrados del propio Consejo General del Poder Judicial y bajo su control, de forma análoga a como funcionan actualmente las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, aunque con funciones más limitadas.

Eso sí resultará imprescindible que en la composición de los Consejos de Justicia la posición de los jueces y magistrados sea mayoritaria a imagen y semejanza del Consejo General del Poder Judicial, y sólo será posible la participación complementaria de juristas de reconocido prestigio. Precisamente la necesaria presencia de Jueces y Magistrados en los Consejos de Justicia también apoya la tesis de que no nos encontramos ante una institución puramente autonómica pues de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 150/0998, de 2 de julio y STC 127/1999, de 1 de julio) debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia sobre el ámbito organizativo de la Administración de Justicia, quién pueda designar a Jueces y Magistrados para realizar funciones que no sean propiamente jurisdiccionales.

Por lo que respecta a los beneficios que los Consejos de Justicia autonómicos pueden ofrecer al funcionamiento de la Justicia, son los mismos que en todo proceso de descentralización, es decir, fundamentalmente la proximidad de la gestión, que ayuda a conocer con más facilidad los problemas, sus posibles soluciones y actuar con rapidez. Además, la participación de juristas de reconocido prestigio designados por las Asambleas Legislativas autonómicas junto a los jueces y magistrados ofrecerá una visión más completa del mundo del Derecho dentro del Poder Judicial. Eso sí, los partidos políticos deberán ser muy respetuosos con la labor de los Consejos de Justicia y no interferir en su funcionamiento con nombramientos de cuotas o politizados.

*c) Se crea una relación institucional entre el Ministerio Fiscal y las Comunidades Autónomas*

Con el objeto de adaptar la institución estatal del Ministerio Fiscal a la organización territorial del Estado de las Autonomías, los Estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón han introducido un precepto que hace referencia al Ministerio fiscal ordenando una relación institucional con el poder autonómico.

Bajo la denominación del Fiscal Superior en las reformas catalana y andaluza se reconoce como representante del Ministerio Fiscal al Fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia y el aragonés no hace mención a la denominación de Fiscal Superior pero reconoce igualmente al Fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia la representación del Ministerio Fiscal en Aragón. En los tres Estatutos mencionados la fiscalía del Tribunal Superior de Justicia realizará un memoria que deberá presentar ante el Consejo de Justicia y ante la Asamblea Legislativa, si bien en el aragonés la presentación ante la las Cortes de Aragón no es obligatoria.

Pues bien, estas disposiciones estatutarias ya han sido objeto de desarrollo en la reciente reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal realizada mediante Ley 24/2007, de 9 de octubre, adaptando plenamente la institución estatal del Ministerio Fiscal a la organización del Estado autonómico, sin que ello implique ninguna quiebra en la unidad de la Institución. En este sentido el actual Fiscal General del Estado, Cándido Conde Pumpido, ya se había expresado con claridad antes de la reforma en los siguientes términos: “El Fiscal de la Constitución no es el brazo ejecutor de la legalidad central, sino el garante de la legalidad del Estado, incluyendo la de las Comunidades Autónomas, que también son Estado”.

No se puede olvidar que las funciones del Ministerio Fiscal no son exclusivamente en materia penal y ello hace que exista una relación muy importante en materias de competencia autonómica como es el derecho civil foral o especial, las normas procesales propias, la asistencia social (protección de menores e incapacitados), el medio ambiente, la ejecución de la legislación laboral y un largo etc... por lo que las relaciones entre la Comunidades autónomas y el Ministerio fiscal que regulan el nuevo estatuto del ministerio fiscal pueden considerarse muy oportunas.

La implantación de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos judiciales que culminan la organización judicial en cada Comunidad Autónoma es una realidad consolidada y obligaba ya, a dar un paso en la misma dirección en relación con la fiscalía, que está directamente relacionada con el ejercicio de la justicia.

Precisamente el eje sobre el que descansa la reforma es el Tribunal Superior de Justicia pues las Fiscalías de las Comunidades Autónomas tendrán su sede donde resida el Tribunal Superior de Justicia respectivo, y ejercerán sus funciones en el ámbito competencial del mismo.

La nueva situación va a permitir unas relaciones de las Comunidades Autónomas con el ministerio fiscal totalmente novedosas.

Se crea la figura del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma en sustitución del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia. Este nuevo Fiscal Superior además de hacerse cargo de la dirección efectiva del Ministerio



Público en el ámbito autonómico, asume la representación institucional del Fiscal en cuanto interlocutor con las autoridades de la Comunidad Autónoma.

Así, los ejecutivos autonómicos en el marco de sus competencias cuando interese la actuación del ministerio Fiscal en defensa del interés público podrá dirigirse directamente al Fiscal Superior, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Justicia, antes de la reforma debían dirigirse a través del Ministerio de Justicia.

La nueva dimensión institucional del Fiscal Superior tiene su principal manifestación en que elaborará una Memoria sobre la actividad de las fiscalías en la Comunidad que elevará al Fiscal General del Estado y remitirá copia al ejecutivo autonómico, al Consejo de Justicia (es la primera norma estatal, no estatutaria, que ya los reconoce como tales) y a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, ante la cual deberá presentar la Memoria dentro de los seis meses siguientes al día en que se hizo pública.

El Fiscal Superior colaborará con los parlamentos autonómicos en los mismos términos y condiciones que se prevén para las relaciones entre el Fiscal General del Estado y las Cortes Generales.

Al mismo tiempo que se crea la figura del Fiscal Superior se constituyen la Fiscalías de las Comunidades Autónomas y a nivel estatal la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los medios materiales y personales las Fiscalías autonómicas colaborarán con las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de justicia para la efectividad de sus funciones y participarán en los órganos de colaboración que en el ámbito territorial de éstas se constituyan entre los distintos operadores e instancias implicados en la Administración de Justicia con el fin de analizar, debatir y realizar estudios sobre materias relacionadas con la Administración de Justicia. Se podrán celebrar convenios previa autorización del Fiscal General del Estado.

Además, podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior, en las que podrán integrarse funcionarios de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las tengan encomendadas directamente los Fiscales. Corresponderá al Fiscal Superior informar a los gobiernos autonómicos de las necesidades de organización y funcionamiento de las fiscalías de Aragón en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales. Debe destacarse la integración de funcionarios autonómicos en la organización de fiscalía como unidades de apoyo.

En materia de nombramientos, cuando los Estatutos de Autonomía prevean la existencia del Consejo de Justicia, será oído necesariamente con carác-

ter previo al nombramiento del Fiscal Superior. Y recibido el informe del Consejo de Justicia, se comunicará la propuesta de candidato al Parlamento autonómico, a fin de que pueda disponer la comparecencia de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente de la Cámara, en los términos que prevea su Reglamento, a los efectos de que pueda valorar los méritos e idoneidad del candidato propuesto. El nombramiento finalmente corresponderá al Gobierno del Estado a propuesta de Fiscal General del Estado. En cuanto al resto de los ascensos y nombramientos para los distintos cargos en la Comunidad Autónoma será oído el Fiscal Superior.

Finalmente para la provisión de plazas en las Fiscalías con sede en la Comunidad Autónoma se valorará como mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de la Comunidad.

Nos hemos detenido en toda esta nueva regulación del Ministerio Fiscal como ejemplo claro de como una institución de titularidad estatal se adapta al Estado autonómico sin que en ningún caso se rompa su unidad, y al mismo tiempo trate de mejorar su eficacia y proximidad al ciudadano.

*d) Se consolidan y mejoran las competencias autonómicas sobre medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia.*

Otro aspecto importante de las reformas es la mejora en las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la administración de la Administración de Justicia, es decir, la puesta a disposición de la Administración de Justicia de los medios personales y materiales de apoyo necesarios para que los jueces y magistrados ejerzan la función jurisdiccional que les encomienda la Constitución.

La mejora se produce fundamentalmente porque se utiliza una técnica jurídica diferente a la de la cláusula subrogatoria, que tal y como hemos visto antes supone importantes limitaciones para las Comunidades Autónomas en esta materia. Esta nueva técnica no es otra que la de asumir, expresamente en los Estatutos las competencias exclusivas o compartidas sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, y al mismo tiempo se incluyen previsiones específicas.

Con esta nueva técnica se amplían las competencias autonómicas respecto de los instrumentos a utilizar como la potestad legislativa, y se evitan las limitaciones que suponían en este ámbito las remisiones a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Además en los Estatutos de Cataluña y Andalucía se concretan aspectos directos relacionados con la materia como la creación de cuerpos funcionariales autonómicos, procesos de selección, régimen disciplinario... aspectos todos ellos actualmente limitados por la Ley Orgánica del Poder Judicial que

estructura el personal al servicio de la Administración de Justicia en cuerpos nacionales.

El ámbito de la competencia autonómica sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia se amplía a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 149.1.5 y desaparecidas las limitaciones que suponía la cláusula subrogatoria es previsible que las Comunidades Autónomas amplíen y consoliden las competencias en este ámbito en la aplicación de los nuevos Estatutos, y ello aunque no hayan sido tan exhaustivos como el Estatuto Catalán o Andalúz.

No obstante, resulta criticable que en todos los Estatutos se haya mantenido la cláusula subrogatoria, sin duda por el temor a una interpretación restrictiva del Tribunal Constitucional sobre la nueva regulación, a mi juicio no previsible en este punto, y pudieran quedar los Estatutos en peor situación.

### **3. Los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica del Poder Judicial**

Las novedades de los nuevos Estatutos, a las que nos hemos referido en el apartado anterior plantean un problema jurídico muy importante y sobre el que la doctrina científica ha debatido ampliamente, que es el alcance y los efectos que tienen los Estatutos al regular materias reservadas a ley orgánica por la Constitución, como ocurre en el caso de la materia del Poder Judicial. Es importante este debate por que está en juego la constitucionalidad de las previsiones estatutarias sobre el Poder Judicial.

El análisis particular de las relaciones entre los Estatutos y la Ley Orgánica del Poder Judicial exige analizar la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 247/207, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y en ella se avanzan algunas de las claves en las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas.

El Tribunal Constitucional ha querido en la citada sentencia destacar y reforzar el papel fundamental que los Estatutos de autonomía tienen en nuestro sistema constitucional sentando una importante doctrina sobre los mismos, que dada su trascendencia a la hora de determinar el valor de los Estatutos en el sistema de fuentes, es necesario detenerse aunque sólo sea una mera aproximación.

En primer lugar, señala la sentencia que los Estatutos son el resultado de la necesaria confluencia de diferentes voluntades con intervención de las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y de las Cortes Generales que representan la soberanía nacional. Ello supone que los Estatutos son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Esa concurrencia de voluntades determina que los Estatutos sean la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma y también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial. A lo que abriría que añadir que en el caso de las Comunidades Autónomas que tienen reconocidos sus derechos históricos de acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución, como es el caso de Aragón, sus estatutos de autonomía también son una norma de actualización de su derecho histórico al autogobierno (STC 76/88, de 26 de abril).

De este modo, a través de los Estatutos opera el principio dispositivo que otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, sobretodo teniendo en cuenta el amplio contenido de los estatutos que reconoce la Constitución y que el Tribunal Constitucional interpreta de forma flexible siempre que esté conectado con las específicas previsiones constitucionales relativas al contenido de los Estatutos, el art 147 de modo general, así como los artículos 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1, 152.3 y 156.2 y disposiciones adicionales 1ª y 4ª de la Constitución.

En particular los Estatutos desempeñan un papel de gran relevancia para la configuración del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como es el de atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias que asumen. Y en este papel los Estatutos pueden asumir libremente competencias, completando así el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado, para lo que han de realizar una cierta operación interpretativa de la Constitución con diversos límites como son: que los poderes constituidos no pueden ocupar el lugar que corresponde al poder constituyente, que no es posible dictar normas meramente interpretativas y que en ningún caso puede quebrantar el marco del artículo 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución.

Tampoco puede olvidarse que los Estatutos tienen una eficacia territorial limitada, lo cual podrá condicionar sus planteamientos interpretativos de la Constitución.

Y otro aspecto que tampoco debe pasar desapercibido es que los Estatutos de autonomía responden al principio democrático, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado.

Los Estatutos son, por tanto, normas dotadas de una especial rigidez, ya que como hemos indicado, precisan de la necesaria confluencia de diferentes voluntades en un procedimiento de elaboración y sobre todo de reforma, de carácter paccionado. Este procedimiento que precisa de la voluntad del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva sitúa a los Estatutos de auto-

nomía en una posición singular en el sistema de fuentes, y así se manifiesta en las relaciones que los Estatutos de autonomía mantienen, en el seno del ordenamiento del Estado, supraordenado por la Constitución y del que los estatutos forman parte, tanto con el resto del ordenamiento del Estado en sentido estricto, como con el propio ordenamiento autonómico del que ellos son la norma de cabecera.

Precisamente esta última característica de los Estatutos que les confiere una posición singular en el sistema de fuentes determina su especial relación con las leyes del Estado y en particular con las leyes orgánicas. Sobre las particulares relaciones Estatuto-Leyes orgánicas, el Tribunal Constitucional, en la sentencia nº 247/2007 de constante referencia, ha manifestado lo siguiente:

*“Por lo demás, el sistema de relaciones existentes entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución no pueden desconocerse tampoco la diferente posición de los Estatutos respecto de las leyes orgánicas como consecuencia de la rigidez que los caracteriza. Su procedimiento de reforma, que no puede realizarse a través de su sola aprobación por las Cortes Generales, determina la superior resistencia de los Estatutos sobre las leyes orgánicas, de tal forma que éstas (salvo las de su propia reforma ex art. 147.3 CE), por la razón señalada, no pueden modificarlo formalmente.*

*En todo caso, de acuerdo con lo que indicábamos con anterioridad, las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución, están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes puedan llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 Y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación. Pues, bien, en caso de colisión, será competencia de este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria”.*

Esta última doctrina del Constitucional no es precisamente clara y por ello era necesario reproducirla literalmente, pero a mi juicio proclama la superior resistencia de los Estatutos, y en consecuencia su mayor rango jerárquico frente a las demás leyes estatales, orgánicas y ordinarias, que no pueden modificar formalmente el Estatuto, si bien en el caso de las leyes orgánicas la reserva material que realiza la Constitución actúa como un límite para la regulación estatutaria incluso hasta el punto de que la eficacia de las normas estatutarias podrían quedar a expensas de la delimitación general de la materia por la ley orgánica. Y por supuesto en caso de colisión decidiría el Tribunal Constitucional.

Aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes orgánicas a la materia del Poder Judicial, si optamos por una interpretación literal y restrictiva, el contenido de los Estatutos sobre el Poder Judicial se limitaría

a las demarcaciones judiciales, única previsión de la Constitución en la materia que llama al Estatuto (art. 152.1 CE).

Sin embargo, no parece que esta interpretación restrictiva sea la correcta, tanto por los precedentes de los primeros Estatutos como por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Los primeros Estatutos de autonomía regularon la materia del Poder Judicial al referirse a los Tribunales Superiores de Justicia, los cuales ya creaba la Constitución pero también regularon parte de sus competencias tal y como hemos visto.

Por otro lado, en los primeros Estatutos se regulaban también otros aspectos relativos a la organización del Poder Judicial como el mérito preferente del conocimiento del Derecho propio en los concursos y nombramientos de magistrados, jueces y secretarios, sin habilitación específica de la Constitución. Y el propio Tribunal Constitucional en relación con este mérito preferente admitió su constitucionalidad (STC 56/1990) e incluso su aplicación directa complementaria a la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues según el Tribunal, el Estatuto y la Ley Orgánica del Poder Judicial configuran una normación compuesta que lejos de excluirse recíprocamente se complementan de modo que las previsiones del Estatuto pueden ser de aplicación directa como en este caso.

De todo lo anterior, debe deducirse que los Estatutos pueden regular la materia del Poder Judicial en otros aspectos además de su participación en la organización de las demarcaciones judiciales prevista en el artículo 152.1CE.

Un criterio que sería razonable para delimitar el contenido que los Estatutos pueden regular en relación con el Poder Judicial se basaría en dos postulados fundamentales: el primero, que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, que no olvidemos es una ley orgánica fruto de la conjunción de voluntades entre el Estado y la Comunidad Autónoma; y el segundo, que la Comunidad Autónoma ostente la competencia sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia.

El Estatuto, en cuanto norma institucional básica, puede y debe regular las relaciones entre las instituciones estatales y autonómicas. De ahí la constitucionalidad de las previsiones de los Estatutos relativas a la representación del Poder Judicial o el Ministerio Fiscal ante la Comunidad Autónoma, en las personas del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el Fiscal Superior respectivamente, y las que establecen deberes de información de ámbito autonómico como la presentación de memorias anuales ante las instituciones propias de la Comunidad Autónoma.

Otro contenido vinculado al Estatuto como norma institucional básica son las garantías de aquellos aspectos singulares de cada Comunidad Autó-

noma derivados de su propia organización política, como es el caso del Derecho propio, cuya garantía jurisdiccional se atribuye al Tribunal Superior de Justicia que es el órgano que culmina la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Y en garantía de la anterior garantía se justifica la exigencia, en los nombramientos de magistrado, jueces y secretarios en la Comunidad Autónoma, como mérito preferente el conocimiento acreditado del Derecho propio o del idioma oficial.

El otro postulado que puede dar contenido a los Estatutos sobre el Poder Judicial es la competencia autonómica sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia. Es evidente que esta competencia al servicio de la Administración de Justicia podrá dar contenido a los Estatutos en su ámbito propio y tendrá como límite la regulación del Poder Judicial, es decir, lo que se denomina el núcleo esencial de lo que debe entenderse por “Administración de Justicia”.

Sin embargo la dificultad que entraña en muchas ocasiones separar las funciones entre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia y la propia organización y funcionamiento del Poder Judicial hacen que en ocasiones puedan confluír ambas competencias, sería el caso de los Consejos de Justicia autonómicos que como ya hemos visto tendrían la doble naturaleza de instituciones del Poder Judicial y de la Comunidad Autónoma, desempeñando al mismo tiempo funciones propias de la organización y funcionamiento del Poder Judicial y funciones sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia. También la consideración de los Consejos de Justicia como instituciones autonómicas permitiría regularlos en el Estatuto de acuerdo con el art. 147.2 CE.

Otro aspecto objeto de regulación en los Estatutos, en este caso por la imprescindible y necesaria coordinación entre las funciones del Estado y la Comunidades Autónomas sería la articulación de la planta judicial, pues resulta plenamente coherente e imprescindible que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia participen en la creación y aumento de órganos judiciales en su ámbito autonómico.

En definitiva el contenido de los Estatutos sobre el Poder Judicial puede y debe de ser más amplio de lo que en un principio puede parecer de una interpretación meramente literal de la Constitución, pues la correcta lectura de la Constitución debe partir de la naturaleza especial de los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y no puede desconocerse la competencia autonómica sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia que están vinculados directamente a la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

### III. LA JUSTICIA EN EL ESTATUTO DE ARAGÓN DE 2007

Se ha expuesto a lo largo del presente estudio los cambios que en la estructura del Poder Judicial se van a producir con seguridad en los próximos años como consecuencia de los nuevos Estatutos de Autonomía que ya se han aprobado y entre ellos el aragonés. Aunque no han faltado referencias al Estatuto de Aragón en el análisis de las diversas cuestiones planteadas es necesario ahora realizar una valoración específica del Estatuto de Aragón dado que el presente libro tiene por objeto un análisis particularizado del Estatuto aragonés.

El Estatuto de Aragón dedica a la regulación de la Administración de Justicia en Aragón el título IV bajo el epígrafe de “LA JUSTICIA” (arts. 59 a 69), dividido en dos capítulos, uno relativo al Poder Judicial en Aragón y otro relativo a la Administración de Justicia. El hecho de que para la regulación de esta materia se le haya dedicado un título propio en el Estatuto de Autonomía, frente al anterior Estatuto de Autonomía que la regulaba en un capítulo dentro del título sobre la organización institucional de la Comunidad Autónoma, nos proporciona ya una idea de la importancia que se le pretende dar a la Justicia y del avance que sin duda se ha producido en su regulación. A la regulación contenida en este título específico se debe añadir que de acuerdo con el artículo 71.59<sup>a</sup> la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia en lo relativo a medios personales y materiales.

El primer avance que hay que destacar es la clara diferenciación que el Estatuto de Autonomía realiza respecto de lo que debe entenderse por Administración de Justicia en sentido estricto, es decir, la organización del Poder Judicial y por administración de la Administración de Justicia, separando su regulación mediante los dos capítulos antes referidos. Además respecto del Estatuto anterior se elimina la regulación que en el capítulo de la Administración de Justicia se realizaba de los Notarios y Registros que pasan a regularse en el título de las competencias.

En relación con el Poder Judicial en Aragón como ya hemos tenido ocasión de indicar nuestro Estatuto es respetuoso con el ámbito propio de la Ley Orgánica del Poder Judicial y cumple su función de regular aquellos aspectos relativos a la organización del Poder Judicial ligados a la propia estructura autonómica dejando el desarrollo posterior a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así, se regula el Tribunal Superior de Justicia de Aragón como órgano jurisdiccional en el que culmina la organización judicial en Aragón, con una adecuada técnica jurídica ya que se indica que ante el mismo se agotarán las sucesivas instancias procesales cuando no hayan concluido ante otro órgano jurisdiccional radicado en la Comunidad Autónoma. En el anterior Estatuto se indicaba con falta de rigor que ante el Tribunal Superior de Justicia se agotarán las sucesivas instancias procesales.



En cuanto a las competencias del Tribunal Superior de Justicia se mejora también notablemente la regulación del anterior Estatuto solucionando el problema del famoso “olvido” de la competencia sobre el recurso de casación en materia de Derecho Civil aragonés de la reforma de 1996, que si figuraba en la primera redacción del Estatuto de 1982.

La nueva regulación contempla la competencia del Tribunal Superior de Justicia no solo para conocer el recurso de casación en materia civil basado en el Derecho civil aragonés, sino a todos los recursos de casación en los que la Ley que se supone infringida es una Ley aragonesa, en clara referencia al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo. Con esta regulación se pretende que en todo caso el Tribunal Superior de Justicia culmine el conocimiento de las infracciones en materia de Derecho propio.

La redacción dada en el artículo 63 EAA, según el cual, “el Tribunal Superior de Justicia de Aragón conocerá, en todo caso, de los recursos de casación fundados en la infracción del Derecho propio de Aragón” puede interpretarse en el sentido de que en los recursos de casación la competencia le corresponderá al Tribunal Superior de Justicia de Aragón siempre que se alegue la infracción de derecho autonómico, aunque también se alegue la infracción de normas estatales. Actualmente, en materia civil, cuando se alega infracción de derecho civil foral o especial junto con la infracción de normas estatales la competencia le corresponde al Tribunal Superior de Justicia, pero en materia contencioso-administrativa cuando se alega infracción de norma autonómica junto con la infracción de normas estatales la competencia le corresponde al Tribunal Supremo. Además el mismo artículo in fine dispone que el Tribunal Superior de Justicia también ejercerá las demás funciones que en materia de Derecho Estatal establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

De acuerdo con la anterior regulación podemos afirmar que el Estatuto en materia de competencias del Tribunal Superior de Justicia mejora su anterior redacción, en ningún caso se limita y se adaptará al futuro sistema de competencias que deba establecer la Ley Orgánica del Poder Judicial al tener en cuenta el reforzamiento de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia tras las reformas estatutarias. En este sentido el Estatuto garantiza la especialización del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en materia de Derecho propio y permite que la Ley Orgánica del Poder Judicial pueda atribuirle mayores competencias en materia de Derecho estatal.

También se regula, como novedad, el Consejo de Justicia de Aragón (art. 64 EAA) al que nos hemos referido anteriormente en el presente estudio, por lo que poco puede añadirse, salvo insistir en que será la Ley Orgánica del Poder Judicial la que definitivamente permita el desarrollo de este órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial y será entonces cuando deba dictarse la Ley de Cortes de Aragón que cierre definitivamente su regulación.

Se sigue manteniendo el mérito preferente para el nombramiento de Magistrados, Jueces y Secretarios en Aragón en conocimiento acreditado del Derecho propio de Aragón (art. 65 EAA).

Y finalmente dentro del capítulo del Poder Judicial en Aragón se hace mención al Ministerio Fiscal en Aragón, sobre el cual también nos hemos extendido.

Por lo que respecta a la regulación de la administración de la Administración de Justicia en el Capítulo II, se le dedican tres artículos relativos a los medios al servicio de la Administración de Justicia (art. 67 EAA), la demarcación y planta judiciales (art. 68 EAA) y la tradicional cláusula subrogatoria (art. 69 EAA).

En cuanto a los medios personales y materiales debe destacarse la referencia expresa a la competencia sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia que no integre el Poder Judicial, lo cual permitirá desarrollar una competencia más intensa, creando incluso cuerpos propios autonómicos, pero para ello también por expresa disposición de la Constitución (art. 122.1 CE) y del Estatuto será necesaria la correspondiente habilitación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

También se hace referencia a la competencia sobre los medios materiales, la cual no se sujeta a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial por lo que la competencia se debe entender en toda su medida. Es importante la indicación de que corresponde a la Comunidad Autónoma la organización, la dotación y la gestión de las oficinas judiciales y de los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales.

Dentro de los medios al servicio de la Administración de Justicia se incluye la participación en la gestión de las cuentas judiciales, cuestión que ha sido muy controvertida llegando al Tribunal Constitucional que mediante Sentencia 50/2006 entendió de forma muy discutible que no se trataba de una competencia propiamente de servicios para la Administración de Justicia sino que era una competencia que debía encajarse dentro de la Hacienda Pública y que por tanto le correspondía al Estado. Con la previsión estatutaria, que es muy oportuna, se habilita a la Comunidad Autónoma a participar en la gestión y en sus rendimientos tratando de superar en parte la citada sentencia del Constitucional.

También es novedosa y correcta la mención a la competencia autonómica sobre la ordenación y organización de los servicios de justicia gratuita y orientación jurídica gratuita, pero según doctrina del Tribunal Constitucional tampoco debe considerarse como una parte de los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 97/2001 respecto del derecho a la asistencia jurídica gratuita no niega que indirectamente coadyuva al ejercicio de la función jurisdiccional, sin embargo la relación orgánica y funcional de las Comisiones de Asistencia

Jurídica Gratuita con la función jurisdiccional ejercida por los órganos que conforman el Poder Judicial es tan indirecta y mediata que no puede incluirse en el ámbito de la Administración de Justicia, so pena de desfigurar totalmente el concepto constitucional de la misma.

En el ámbito material de la asistencia jurídica gratuita corresponde al Estado la regulación detallada y uniforme del contenido material del derecho a la asistencia jurídica gratuita y de los requisitos de su ejercicio y corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la competencia a través de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, concretando su composición, organización y ámbito de funcionamiento.

Por lo que respecta a la demarcación y planta judiciales (art. 68 EAA), las competencias de las Comunidades Autónomas, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990 y 62/1990 quedaron muy limitadas respecto de la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en las demarcaciones judiciales limitándose sus facultades a una mera propuesta y a fijar la capitalidad de las demarcaciones inferiores a la provincia, es decir únicamente los partidos judiciales. En cuanto a la participación en la planta judicial las competencias autonómicas se consideraban inexistentes.

El nuevo Estatuto de Aragón insiste en su facultad de determinar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y fijar la capitalidad de las demarcaciones judiciales mediante Ley de Cortes de Aragón, pero será difícil que puedan ampliarse estas competencias a luz de la jurisprudencia citada del Tribunal Constitucional, salvo que se modificara en este punto la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Lo que sí es una novedad es la participación en la planta judicial del Gobierno de Aragón en relación con la creación o transformación del número de secciones o juzgados en el ámbito de su territorio. Esta disposición estatutaria es coherente y necesaria para una correcta coordinación entre la creación de órganos judiciales de competencia estatal y la adecuada dotación de medios personales y materiales de apoyo que corresponde a la Comunidad Autónoma. Es de esperar que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial refuerce esta participación del Gobierno de Aragón.

Por último, el Estatuto cierra la regulación de la Justicia con la tradicional cláusula subrogatoria (art. 69 EAA) que en principio no debe añadir nada nuevo pero es una cautela ante la incierta jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia en relación con los nuevos planteamientos que realizan las recientes reformas estatutarias.

Como conclusión final puede afirmarse que el Estatuto de Autonomía de Aragón mejora sustancialmente la regulación sobre la Justicia del anterior Estatuto, tanto por su sistemática como por su contenido. Contribuye a una descentralización del Poder Judicial para su adaptación al Estado autonómi-

co y de este modo potencia las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y crea el Consejo de Justicia de Aragón, todo ello de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial al adaptarse a las nuevas reformas estatutarias. Asimismo el Estatuto aumenta las competencias en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, y su participación en la demarcación y planta judiciales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- CONDE PUMPIDO, Cándido: "El Ministerio Fiscal y las Comunidades Autónomas". La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después". Institut Internacional des Sciences Politiques, diciembre 2005. Ed. Bosch.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael: "Recurso de casación y Unidad del ordenamiento jurídico". Revista de Administración Pública. Septiembre-diciembre 2007.
- HERNANDO SANTIAGO, Francisco José: "Estado autonómico y Poder Judicial: Apunte sobre una experiencia de veinticinco años". La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después". Institut Internacional des Sciences Politiques, diciembre 2005. Ed. Bosch.
- INFORME SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO, "Adaptación de la Administración de Justicia al marco autonómico", Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, noviembre 2003.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: "Justicia y Estado Autonómico". La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después". Institut Internacional des Sciences Politiques, diciembre 2005. Ed. Bosch.
- NIETO, Alejandro: "La Administración de Justicia y el Poder Judicial. Revista de Administración Pública. Septiembre-diciembre 2007.
- ORTELLS RAMOS, Manuel: "La Administración de Justicia en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana". Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. Corts Valencianes, año 2007.
- PROYECTO DE LEY "Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia". Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 27 de enero de 2006.
- PROYECTO DE LEY "Orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal". Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 27 de enero de 2006.
- TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier y NAVAS SÁNCHEZ, María del Mar: "Administración de Justicia", Reformas estatutarias y distribución de competencias. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla 2007
- XIOL RÍOS, Juan Antonio: "Evaluación de los aspectos con la Administración de justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña", Estudios sobre La Reforma del Estatuto. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, año 2004.