REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. Extraordinario Vol. II. 1980

SANTIAGO MARTINEZ-VARES

El poder judicial en las comunidades autónomas

I. JUSTIFICACION DEL TEMA Y METODO DE SU EXPOSICION

El hecho de que un Estado y un pueblo se otorgue una Carta Constitucional supone, con toda evidencia, un acontecimiento cumbre en la dinámica de aquéllos, puesto que desde el mismo momento en que tal evento se produce a la cabeza de su ordenamiento jurídico se sitúa una norma suprema que trascota, por lo general, todos los valores anteriores y posee una vocación de regular si bien de modo genérico, todos los aspectos del entramado jurídico, político y social que subyacen en la comunidad a la que se va a aplicar.

Si esto es así, la influencia de una nueva Constitución no puede por menos de llegar hasta la regulación novedosa y profunda de uno de los pilares que sostienen la estructura del Estado y conforman su trama social, nos referimos, como es lógico al Poder Judicial; y si esta trascendencia puede predicarse siempre, con más razón lo será en un supuesto como el de nuestro país en el que se produce un proceso de cambio paulatino que necesita de una clarificación de posturas de los diversos órganos y poderes constitucionales. Ello nos obligará a considerar el tratamiento del Poder Judicial recibe en la norma suprema, sus condiciones de actuación y su relación con el propio Estado.

Pero el objeto del estudio a que pretendemos acercarnos, aún presenta un segundo grado de dificultad desde el momento en que el Poder Judicial, único, soberano e independiente y, por tanto, vinculado al Estado es requerido para comparecer en el ámbito de una nueva Administración Pública territorial intermedia entre el Estado y los entes territoriales clásicos, provincia y municipios, denominada Comunidad autónoma y de la que no se sabe a ciencia cierta lo que es en realidad: si un ente con poder político o un ente objeto de una fuerte descentralización administrativa.

Por último, y descendiendo un nuevo peldaño, la evidencia de que tales Administraciones Públicas están llamadas a comportarse como tales hace que se imponga la necesidad de un control jurisdiccional de su actividad, que forzosamente habrá de encomendarse al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

De lo anterior, es fácil colegir que el objeto de nuestro trabajo ha sido la contemplación y examen de la configuración que el Texto constitucional hace del Poder Judicial, la presencia de éste en las Comunidades autónomas, así como la distribución y planta de sus órganos y el reparto de competencias entre ellos en el marco de la propia comunidad.

Naturalmente y para la consecución y logro de estos objetivos hemos tenido que utilizar unos medios bibliográficos que se nos mostraban escasos en un primer momento, para aparecer después con cierta profusión, así como diversas disposiciones normativas de distinto rango que se ocupan del tema, algunas de las cuales acaban de ver la luz en los distintos Diarios Oficiales, y otras que aún se encuentran en fase de Proyecto, pero con posibilidades de convertirse, conservando sus líneas actuales, en una realidad en el futuro próximo. En cuanto al Derecho comparado, deliberadamente hemos casi prescindido de él, excepto en un supuesto en el que la similitud de soluciones y el origen de aquél nos invitaba a conocerlo, nos referimos al caso italiano; pese a ello creemos que la solución debe de surgir del sistema judicial que poseemos, del que deberá aprovecharse todo lo que en él hay de válido adaptándolo a la nueva situación del país. Esperemos que el acierto acompañe la labor de nuestros legisladores. A todo lo anterior y por razones de sistemática nos referimos al final de estas reflexiones a través de las oportunas notas bibliográficas.

II. ESTADO DE DERECHO Y PODER JUDICIAL

Hablar de Estado de Derecho, como dice el profesor García-Pelayo (1), supone referirse al Estado o tipo de Estado cuya función capital es establecer y mantener el Derecho; pero bien entendido que el término Derecho no se identifica con cualquier Ley o conjunto de Leyes con indiferencia hacia su contenido, sino con una normatividad acorde con la idea de la legitimidad, de la Justicia, de los fines y de los valores a los que debía de servir el Derecho y siempre desde una psoción «iusnaturalista»; a este modelo de Estado de Derecho responde el Estado que refleja el Título Preliminar de la Constitución española como de inmediato pondremos de relieve. Ahora bien, este Estado que garantiza y asegura estos valores, entiende que para cumplir con su esencial tarea precisa constituirse

(1) Manuel GARCIA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado Contemporáneo.* Alianza Universidad.

en el regulador decisivo del sistema social y acometer la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas de intervención directas e indirectas. Estamos así, en presencia del Estado Social de Derecho, el Estado que se responsabiliza de la «procura existencial» (2).

Como consecuencia de esta evolución el principio de división de Poderes, situados en compartimentos estancos, ha sido superado en las modernas democracias occidentales y formulado y entendido como un «principio de distinción y colaboración de los Poderes» (3). La prueba de tal afirmación resulta incontrovertible si se atiende a las necesarias relaciones entre Poderes, control del Parlamento sobre el Ejecutivo, cuestión de confianza y moción de censura, si bien ésta deba ser constructiva, fórmula tomada de la Constitución italiana de 1947, artículos 112 y 113 de la Constitución; del Ejecutivo sobre el Legislativo, posibilidad de disolución de las Cámaras, artículo 115, así como del hecho de que la Administración no se limita sólo a ejecutar mecánicamente la Ley, sino que, por un lado, participa en la producción normativa, a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, artículo 97, bien que de acuerdo con la Constitución y las Leyes, bien a través de los diversos modos de delegación legislativa, artículo 82 y siguientes y, por otro, la ejecución no es mecánica, sino selectiva; y, por último, porque los Tribunales tampoco se limitan a la simple aplicación forzada de la norma, sino que la interpretan y acomodan a la realidad social a la que sirven y en la que se sienten insertos y a la que de algún modo pretenden conformar.

Por tanto, y volviendo al punto en que expusimos la configuración del Estado español como un Estado Social y Democrático de Derecho, en expresión tomada de los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Boon, no podemos olvidar que esta definición del Estado se completa con la aspiración de que la actividad de la comunidad política suprema y soberana, esté presidida e inspirada en los valores superiores de su ordenamiento jurídico como la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Expresión práctica de tal declaración de principio es el artículo 9.º del Texto constitucional que somete a los ciudadanos y a los Poderes Públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y todo ello se desgrana en el numeroso catálogo de derechos y deberes fundamentale, libertades públicas y garantías que establece el Título I, y cuya salvaguardia y efectividad última se encomienda y pone bajo la tutela de los Tribunales, en definitiva del Poder Judicial. Buena prueba de esto lo constituye el artículo 24.1 cuando afirma que «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso, pueda producirse indefensión»; del mismo modo el párrafo 2

(2) Concepto formulado por Forsthoff ya en 1938 y que pasó más tarde a ser considerado como la característica básica del Estado Social.
(3) BISCARETTI DI RUFFA: *Tratado de Derecho Político.* Traducción, Lucas Verdú, 1965.

señala que todos tienen derecho al Juez Ordinario y es definitivo en este sentido el apartado 2 del artículo 53 al disponer que «cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección 1.ª del capítulo segundo ante los Tribunales Ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad» (4).

Veamos ahora, sin perjuicio de que luego nos detengamos en ello con mayor extensión, cuál es el tratamiento que la norma constitucional otorga a los Tribunales dentro del sistema de Estado descrito. El Título VI del Texto constitucional, artículos 117 a 127 inclusive, bajo la rúbrica «del Poder Judicial» trata con suficiente detenimiento los principios básicos que deben garantizar la independencia de aquellos. A resaltar aquí, precisamente, el hecho de que la rúbrica del título sea la de Poder Judicial, expresión no utilizada en el Derecho constitucional español desde 1869, y que se desarrolló y explicitó en la Ley Orgánica de 15 de septiembre de 1870, aún hoy vigente, mientras que la Constitución republicana de 1931 y la Ley Orgánica del Estado de 1967, denominaron los respectivos títulos como de «la Justicia». Parece acertada la expresión, sobre todo, si se entiende como un deseo de explicitar la autonomía e independencia de la Jurisdicción respecto a los demás Poderes del Estado, para los que el texto emplea las expresiones «de las Cortes Generales» Título III y «del Gobierno y de la Administración», Título IV.

III. EL ESTADO REGIONAL

Sentado ya que el Estado español es un Estado Social de Derecho en el que deben regir los principios democráticos y que la forma política del mismo la constituye la Monarquía Parlamentaria, artículo 1.º.3 de la Constitución, es preciso ver qué clase de Estado, atendiendo a su distribución soberana y territorial ha configurado la propia Constitución de 1978. Como dice Tomás Ramón Fernández-Rodríguez (5), frente al Estado-Nación, unitario y centralizado, nacido de la revolución francesa y que ha sido clásico en España, salvo el paréntesis de la Constitución republicana de 1931, el actual es un Estado unitario regional, o si se quiere regionalizable; unitario, desde el momento en que el artículo 1.2.º del Título Preliminar establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español y además y, para remachar la idea, por la declaración del artículo 2.º de la indisoluble unidad de la Nación española, y regional, porque el

---

(4) Para dar cumplimiento a este precepto se publicó la Ley de 26 de diciembre de 1978, que establece una triple garantía civil, penal y contencioso-administrativo; con posterioridad y desarrollando el mandato legal se dictó el Decreto de 20 de febrero de 1979 que amplía el ámbito de la Ley a la práctica totalidad de los derechos de la persona contenidos en la Constitución.

(5) Tomás Ramón FERNANDEZ RODRIGUEZ: «La Administración territorial del Estado y la Administración Pública en la Nueva Constitución», *Lectura sobre la Constitución española,* tomo I. Universidad Nacional de Educación a distancia.

propio artículo reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la propia Nación española; regionalizable, desde el momento en que el artículo 143 que encabeza el capítulo III del Título VIII, «De las Comunidades Autónomas», contempla la posibilidad de que determinados territorios renuncien a ejercitar su derecho autonómico y porque la Constitución no ha delimitado el mapa regional, dejando a la iniciativa de los Entes autonómicos, y en último término a las Cortes Generales, en su caso.

El Estado regionalizable y las Comunidades autónomas

Decíamos más atrás que el Estado que organiza la Constitución española de 1978, es un modelo a medio camino entre el Estado unitario y centralizado y el Estado federal, el Estado regionalizable; y, precisamente si se adopta esta solución es para aliviar la tensión continuada que entre la concepción unitaria de España y su estructuración como Estado federal se produce a todo lo largo del siglo XIX y lo que llevamos transcurrido del actual, lo que constituye una constante histórica de nuestro *iter* constitucional. Autores como Solé Tura y Rubiales Torrejón han puesto de relieve este fenómeno que se expresa en el hecho de que el Estado unitario haya dominado a lo largo de este período dilatado, sostenido por las fuerzas conservadoras del Estado, con ligeras interrupciones debidas al triunfo de la revolución de 1868 que desemboca en la República federal de 1873 y, en la instauración de la Segunda República en 1931, que configura por primera vez el Estado regional entregando parcelas de Poder político a las regiones. Esta fórmula, que supuso una auténtica innovación en el Derecho constitucional comparado, fue acogida por la Constitución italiana de 1947 y vuelve a ser consagrada por nuestro Texto constitucional a través de la figura, también nueva, de la Comunidad autónoma.

De la Constitución española de 1978 ha dicho el profesor Tierno Galván (6), que se ha propuesto concluir con las fuentes de rencores y trastornos que nacían de un centralismo político y administrativo disconforme con la pluralidad histórica y social de las Comunidades que integran la Nación española y añade que el texto ha conseguido el gran logro de que una Constitución monárquica sea en algunos aspectos fundamentales, como las Comunidades autónomas, el doble simétrico de la Constitución republicana de 1931.

Pues bien, en este marco de Estado regionalizable, y por cualquiera de los dos caminos previstos por la Constitución para acceder a la autonomía, es claro que, como disponen los artículos 147 y 152, éste de modo explícito y aquél a través de la expresión «denominación, organización y sede de las Instituciones Autónomas propias» los Estatutos llegarán a la conclusión de que en cada

(6) TIERNO GALVAN: Prólogo a su libro *Leyes Política Españolas Fundamentales, Editorial Tecnos, 1979.*

territorio autónomo deberá existir un Tribunal Superior que culmine la organización judicial en el ámbito de la comunidad.

Así, el artículo 152.1.2.º, afirma que «un Tribunal Superior de Justicia sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito de la Comunidad autónoma». En otro párrafo se establece que: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia».

IV. LAS RELACIONES ENTRE PODERES EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

El Título II de la Constitución de «la Corona», afirma en el artículo 56.1. que «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las Instituciones...» Esta definición enumerativa de la figura del Rey tiene sustancial importancia porque parte de la configuración del mismo como símbolo de unidad y permanencia del Estado (7), y personificación a la vez del concepto abstracto de «Corona» como aglutinante de la soberanía nacional y los poderes del Estado, y ello a semejanza del sistema constitucional británico. Pero además, el propio artículo sitúa al Rey como árbitro y moderador de las Instituciones del Estado, por tanto, equidistante de los diversos Poderes, pero a la vez implicado en su regular funcionamiento. Desde este punto de vista es como contempla el Título VI el nexo que existe entre el Poder Judicial y la Corona; el artículo 117 sienta que «la Justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey... Por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial». A la vez el Rey cumple su función de relación con el Poder Judicial al corresponder al Soberano el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, artículo 123.2, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la Ley.

Por razones de espacio, y por no ser propio de este estudio, prescindimos de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para detenernos en las relaciones entre éstos y el Poder Judicial. En todos los países de Occidente, y prácticamente en todas sus Constituciones, y, por supuesto, en la española, se explicitan los mecanismos que regulan las relaciones entre el Ejecutivo y las Cámaras Legislativas, pero de igual modo se guarda silencio acerca de las relaciones entre el Poder Judicial y cada uno de aquéllos.

---

(7) Luis SANCHEZ AGESTA: Significado y poderes de la Corona en el Proyecto de Constitución. Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

Si tal postura obedeciera a un deseo de respetar al máximo la independencia del Poder Judicial sería digna de aplauso, en caso contrario, resultaría inadmisible.

El vacío constitucional sobre este punto concreto obliga a detenerse sobre lo que debe de ser la independencia del Poder Judicial en el marco del Estado de Derecho.

Al Estado le interesa que los derechos subjetivos sean reconocidos y se hagan efectivos por quienes los ostenten cuando sean objeto de controversia, a la vez que para instaurar la seguridad jurídica en el tráfico socioeconómico, resulta preciso que las obligaciones se cumplan; por ello, debe arbitrar mecanismos adecuados para la actuación de las pretensiones que resultan fundadas, y asumir, a través de los órganos adecuados, tal función, pues sólo así, será posible el mantenimiento de la paz social y el imperio de la justicia; consecuencia de lo anterior es la existencia de un Poder del Estado encargado de la función de hacer justicia, aplicando el Derecho a los supuestos concretos y resolviendo los conflictos de intereses.

Este Poder Judicial es, por tanto, o, debe ser, un poder Soberano que no puede ser influido, mediatizado o sometido a revisión en sus decisiones por ningún otro poder del Estado. La garantía de esta independencia viene dada por el valor de cosa juzgada, material que obtienen las resoluciones judiciales, cuando utilizados los recursos ju.'diccionales previstos por las Leyes que

cuando utilizados los recursos jurisdiccionales previstos por las Leyes, devienen firmes y, por tanto, inatacables, lo que impide que puedan ser planteadas de nuevo y lleva consigo la obligación de acatarlas las partes y respetarlas los terceros.

La necesidad de esta independencia se hace aún más acuciante hoy, si se piensa que además de la resolución de los litigios entre particulares es función de la jurisdicción el controlar el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, artículo 106.1 de la Constitución.

Pues bien, tal principio no pasa de ser una declaración programática, puesto que de modo expreso el artículo 117.1 predica la independencia de los Jueces y Magistrados pero no del propio Poder Judicial; pero aún admitiendo que se pueda extender tal declaración al Poder en bloque, hay que convenir en que la independencia, que se revela absoluta en las resoluciones judiciales, quiebra en otros aspectos fundamentales, lo que hace que de manera indirecta, pero inmediata, se ponga en peligro aquélla. Nos referimos al hecho de la intervención de la Administración en los nombramientos de los miebros del Poder Judicial, así como a la excesiva burocratización de los propios Jueces y

Magistrados, resultando, igualmente, desproporcionada la intervención del Ejecutivo en otros aspectos como son los relativos a la remuneración de los cuerpos, división del trabajo, demarcaciones territoriales, etc.

Para evitar esta situación convendría que se distinguiese lo que es auténtico Poder Judicial de lo que constituye Administración de Justicia, de modo que sólo aquellos en quienes reside la función de juzgar tengan la consideración de Poder Judicial y desde este punto de vista, llegar al total auto-gobierno a través de la democratización, en su auténtico sentido, de las estructuras judiciales utilizando el cauce del Consejo General del Poder Judicial a quien se encomendará todo lo relativo a las situaciones personales y de carrera de los Jueces y Magistrados. En este sentido, sería deseable para evitar lo que supone de pérdida de independencia, cuando menos en potencia, que al Poder Judicial «strictu sensu» se le atribuyera mediante la oportuna transferencia de las partidas correspondientes de los Presupuestos Generales del Estado, la posibilidad de establecer en su seno sus propias retribuciones.

V. LOS TRIBUNALES EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Es preciso resaltar, y poner de relieve, antes de adentrarnos en las cuestiones que puede suscitar la implantación del Poder Judicial en las Comunidades autónomas, el hecho de que como indicamos en algún punto anterior, el Poder Judicial es uno, independiente y soberano y, por tanto, atributo propio del Poder del Estado, que actúa con soberanía única, artículo 1.º.2 de la Constitución; de aquí que no vaya a haber Jueces y Magistrados de las Comunidades autónomas, sino sólo Jueces del Estado que administrarán la justicia que emana del pueblo, en nombre del Rey, que serán independientes, inamovibles y responsables, sometidos únicamente al imperio de la Ley; estos Jueces se integrarán en un cuerpo único. El artículo 117.5 a su vez se refiere al principio de unidad jurisdiccional que es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales.

A confirmar esta idea, por otro lado, indiscutible e indiscutida, vienen textos como el todavía Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, que en su artículo 40 establece que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde a los siguientes Juzgados y Tribunales: 1, Tribunal Supremo; 2, Audiencia Nacional; 3, Tribunales Superiores de Justicia, etc., y el Estatuto de autonomía para el País Vasco que en el artículo 24, que encabeza el Título II señala que «los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lendakari», y el Capítulo II del citado título se refiere a la Administración de Justicia en el País Vasco. Todavía se ve con mayor claridad este esquema en el Estatuto catalán que en el Título I, relativo a las competencias de la Generalidad, se ocupa de la Administración de Justicia en los artículos 18 al 23 ambos inclusive, mientras que en el Título II, de la Generalidad, establece en

el párrafo 1 del artículo 29 que está integrada por el Parlamento, el Presidente de la Generalidad y el Consejo Ejecutivo o Gobierno y, para nada menciona ni hace referencia a los Organos Judiciales. Por el contrario, el borrador del Estatuto de autonomía de Andalucía, elaborado por la ponencia encargada de su redacción, y que hemos podido consultar, si bien no se aparte de esta línea, a nuestro juicio no acierta a clarificarla, puesto que no incluye la Administración de Justicia entre las competencias de las Comunidades autónomas y, la primera referencia que hace al tema, aparece en el artículo 24 que encabeza el Título II dedicado a la «Organización Institucional de las Comunidades autónomas», y que en su párrafo 1 dice que son órganos de la Comunidad autónoma: la Asamblea, la Junta y el Presidente de Andalucía; añadiendo en el apartado 2 que «el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es el Organo Jurisdiccional que sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culmina la Organización Judicial en el territorio andaluz». La conclusión es obvia, el Tribunal Superior no es órgano de la Comunidad si bien se inserta en ella con contenido propio. El Título III que se denomina «de la Administración de Justicia» se dedica a todo lo relativo a la planta y distribución de competencias de los Tribunales que se integran en la Comunidad.

Sentada esta premisa que nos parece absolutamente prioritaria, es el momento de penetrar en el desarrollo completo de los Tribunales de la Comunidad autónoma, estableciendo los distintos tipos de organización que resultan posibles atendiendo al mapa regional del Estado, así como a la planta y configuración de los Tribunales Superiores, su competencia en los distintos órdenes jurisdiccionales, los recursos posibles dentro de la Comunidad autónoma y su articulación con el Tribunal Supremo del Estado.

El mapa regional del Estado, como ha puesto ya de relieve algún autor (8), está casi por completo definido, y viene sustancialmente a coincidir con el establecido hace más de un siglo por el artículo 1.º del Proyecto de Constitución federal española de 17 de julio de 1873. Partiendo de los regímenes preautonómicos existentes, el mapa regional español puede quedar constituido por las siguientes Comunidades autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Logroño-La Rioja, Murcia, Navarra, País Valenciano, País Vasco y Santander-Cantabria. Estas delimitaciones territoriales parecen ya inamovibles, salvo excepciones; las que ofrecen relativas dudas pueden ser Santander-Cantabria y Logroño-La Rioja, siendo más que posible que se inclinen por la solución de permanecer como Comunidades autónomas uniprovinciales y lo mismo León. El caso de Navarra, como el de Madrid, presentan características especiales, este

(8) RUBIALES TORREJON, Amparo: «Las Comunidades Autónomas. Tipología y Mapa Territorial», *Documentación Administrativa*, núm. 182.

último, por el temor de los representantes de las provincias de Castilla-La Mancha de que su integración conduzca a la Comunidad a un fuerte centralismo en favor de la capital por lo que la solución podría ser constituir con la gran urbe una Comunidad autónoma independiente, al estilo de otras grandes capitales, como París o México. Por lo que hace a Navarra, según la disposición transitoria cuarta de la Constitución, es al propio pueblo navarro a quien le corresponde elegir su destino: o bien continuar como provincia-región o integrarse en el País Vasco. Respecto de Ceuta y Melilla, la disposición transitoria quinta admite la posibilidad de que se constituyan en Comunidades autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos y lo acuerdan las Cortes Generales; el borrador de Estatuto Andaluz en su disposición adicional cuarta prevé este supuesto y para él, declara que Andalucía establecerá con dichas Comunidades autónomas relaciones de especial colaboración; Unión de Centro Democrático hizo una reserva para añadir a este párrafo en el sentido de que si las dos plazas de soberanía no utilizan esa posibilidad les resulte posible cumpliendo determinados trámites, incorporarse a la Comunidad andaluza. La Disposición adicional tercera del borrador hace una previsión de futuro en el sentido de garantizar la integración en la Comunidad autónoma andaluza de la ciudad de Gibraltar cuando se restablezca la plena soberanía española sobre ella, si bien respetando el Estatuto personal de los habitantes de la «Roca».

Pues bien, partiendo de que se mantenga esta distribución territorial, y que debamos de operar sobre las Comunidades autónomas configuradas conforme a lo dispuesto en el artículo 152 creemos que se pueden establecer hasta tres tipos de Comunidades autónomas desde el punto de vista de la Organización Territorial del Poder Judicial en su seno. El caso normal, es decir, que el territorio de la Comunidad autónoma coincida con una Audiencia Territorial y que en su ámbito no se aplique más que el Derecho común. Este caso por paradójico que resulte se ha convertido en la excepción, pues es aplicable sólo en limitados casos si se contempla el mapa regional antes elaborado. Así sería el supuesto de Murcia, el País Valenciano y si se confirma de Santander y Logroño, así como Canarias con la excepcionalidad que supone su insularidad, que hace que la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife posea Sala de lo contencioso-administrativo, creada por Ley de 8 de julio de 1963 y con composición diferente de las demás Salas de la Jurisdicción.

El segundo supuesto que es el más común es el de las Comunidades autónomas cuyo territorio coincide con el de una Audiencia Territorial y en su ámbito se aplica un derecho foral civil. En este supuesto están regiones y nacionalidades como Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Extremadura (9),

(9) Si se entiende vigente el Fuero de Baylio como es la opinión mayoritaria de la doctrina. Este Fuero se considera aplicable en 27 núcleos de población, no todos constituidos en municipios independientes, de la provincia de Badajoz pertenecientes a los Partidos Judiciales de Alburquerque, Olovenza, Jerez de los Caballeros y Fregenal de la Sierra.

Navarra, País Vasco; y, por último, el supuesto que en la práctica podrá crear más problemas, que será el de los territorios o Comunidades en cuyo ámbito se inscriban dos Audiencias Territoriales en la actualidad, como es el caso de Andalucía con Granada y Sevilla, Castilla-León con Valladolid y Burgos y, quizá el País Vasco si en él se integra Navarra con las de Bilbao y Pamplona. Este puede ser también el supuesto de Castilla-La Mancha en la que si se integra Madrid existiría esta Audiencia y la de Albacete.

Expuesto lo anterior, la primera cuestión a resolver será la de determinar el lugar que los Tribunales Superiores deberán ocupar en la pirámide jerárquica de los Tribunales españoles; en la cúspide continuará el Tribunal Supremo; tras él la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de las Comunidades autónomas y las Audiencias Territoriales. La razón de la precedencia de la Audiencia Nacional sobre los Tribunales Superiores está en función del ámbito que aquélla posee y del hecho de que su Presidente tenga, en consecuencia, la categoría personal de Presidente de la Sala del Tribunal Supremo (10) y los Presidentes de sus Salas de Magistrados del más Alto Tribunal.

Otra cuestión es la de la sede de estos Tribunales Superiores. Entendemos que debe de coincidir, salvo supuestos excepcionales, con la de la Audiencia Territorial de la Comunidad autónoma; éste sería el caso de Cataluña con Barcelona, el País Vasco con Bilbao, Audiencia Territorial de reciente creación, Aragón con Zaragoza, el País Valenciano con Valencia, Canarias con Las Palmas, las Islas Baleares con Palma de Mallorca, Extremadura con Cáceres y Asturias con Oviedo. Los supuestos excepcionales podrían ser el caso gallego si su capital se establece en Santiago de Compostela y allí se instalan la Asamblea y el Consejo galáico; también Castilla-La Mancha, donde, si como decíamos, se integra Madrid, allí debería estar el Tribunal Superior en cuyo caso debería suprimirse la Audiencia Territorial de Albacete al perder su competencia sobre Murcia quedando como Audiencia Provincial y agregándose a la Territorial de Madrid; quedarían por último los supuestos harto conflictivos de Castilla-León y Andalucía, con Burgos-Valladolid y Granada-Sevilla respectivamente. Creemos que la solución debe hacerse con realismo, por supuesto, manteniendo las Audiencias Territoriales ya existentes, como permite la disposición adicional cuarta de la Constitución, lo que en el caso de Andalucía resulta inexcusable dada la extensión de la región y las deficientes comunicaciones existentes entre distintas provincias andaluzas. Ello implica que deban olvidarse en la resolución del tema otros criterios que no sean los meramente judiciales como los de la mejor implantación del órgano y que no se recarguen los presupuestos de la Comunidad autónoma y del Estado; por ello lo lógico sería situar el Tribunal Superior en la capital donde se instaure o bien el Poder Ejecutivo o el Legislativo o donde se

(10) Disposición adicional quinta del Real Decreto-Ley, de 4 de enero de 1977.

asienten ambos en el caso de que se situasen en la misma capital; por supuesto, que la sede deberá estar o bien en Granada o bien en Sevilla y resultaría inadmisible cualquier otra solución. Localizarlo en otra capital de provincia supondría hacerlo «convivir» con una Audiencia Provincial lo que establecería un sistema anómalo al faltar el escalón de la Audiencia Territorial como órgano intermedio y ubicarlo en cualquier otra población que ni tan siquiera fuera capital de provincia supondría ir en contra del signo de los tiempos, que precisamente, se orienta hacia la designación de metrópolis regionales que resultan tan necesarias para alcanzar los objetivos de una regionalización eficaz y correcta.

La necesidad de estas metrópolis regionales la puso de relieve Ortega y Gasset (11), al decir que: «la Asamblea Comarcal, el Gobierno regional y todas las Instituciones anejas, grandes establecimientos de enseñanza y cultura, Organismos financieros, etc., así como con la representación local de las funciones exclusivas o compartidas del Poder nacional —Ejército, Comunicaciones, Justicia, Institutos de Cultura, etc.—, serían acumulado en una sola ciudad, a fin de contribuir a la creación de grandes capitales regionales, urbes potentes y completas, cuyo oficio en la elevación del tipo medio español es imprescindible».

Frente a esta idea no puede servir el que se hable de que hacerlo así será sustituir el centralismo madrileño por otro de distinto signo, porque aparte de que el Poder Judicial que el Tribunal Superior representa, no es un Poder político y, por tanto, no le son aplicables las coordenadas de aquél, el centralismo se producirá o no, en función del talante de quienes gobiernen y de la forma en que quienes lo vayan a padecer lo denuncien.

VI. LAS AUDIENCIAS TERRITORIALES Y LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La idea básica, a nuestro juicio, en este tema debe de ser por encima de cualquier otra consideración la de evitar que se produzca una inflación de Organos Judiciales; de aquí, que en la medida de lo posible deban de coincidir los Tribunales Superiores con las Audiencias Territoriales que se integrarán en el seno de aquél, sobre todo, en aquellos casos, los más, en que coincidan sus sedes por no existir en el territorio de la Comunidad autónoma más que una Audiencia Territorial; éstas conservarán su actual estructura orgánica y competencial. Así en el orden jurisdiccional civil la Sala de la Audiencia Territorial continuará conociendo de los recursos de apelación interpuestos frente a las Sentencias de los Jueces de Primera Instancia, sin perjuicio de las competencias atribuidas en esta materia a las Audiencias Provinciales por Ley de 20 de junio de 1968. En

(11) José ORTEGA Y GASSET: *La Redención de las Provincias.*

materia penal la Audiencia Territorial continuará manteniendo en su seno a la Audiencia de la provincia de su sede y respecto del orden contencioso-administrativo sus competencias en principio, se mantendrían como hasta ahora, sin perjuicio de que luego nos ocupemos por extenso de estas Salas en atención a su especial situación respecto de la Administración Pública.

Partiendo de este esquema básico, el Tribunal Superior debería integrarse por las Salas de la Audiencia Territorial respectiva, que contaría con su propio Presidente, Presidentes de Salas y Magistrados correspondientes y el Presidente del Tribunal Superior, que debería tener la categoría personal de Magistrado del Tribunal Supremo, así como una o dos Salas, según los casos, que serían las Salas de Recursos de lo civil y de lo contencioso-administrativo. Al conservar el Presidente de la Audiencia Territorial sus competencias en el orden gubernativo, el Presidente del Tribunal Superior presidiría la Sala de lo contencioso-administrativo en el caso de que el Tribunal no tuviese más que ésta, o ésta y la de lo civil cuando existiesen las dos, o la que él eligiese teniendo la otra su propio Presidente.

El nombramiento del Presidente, deberá encomendarse al Pleno del Consejo General del Poder Judicial y conforme a lo que al efecto prevenga la Ley Orgánica del Poder Judicial. La decisión acerca de este nombramiento debe ser de exclusiva responsabilidad del Consejo General del Poder Judicial, lo que no resulta incompatible con cualquier fórmula de consulta que se arbitre a la Comunidad autónoma. Así el borrador de Estatuto andaluz dice que el nombramiento se hará por el Rey a propuesta del Consejo, oída la Junta de Andalucía.

El nombramiento de los Magistrados de la Sala o Salas de recursos del Tribunal Superior deberá hacerse mediante concurso ordinario, no de méritos, entre miembros de la carrera judicial que previamente hayan acreditado en las oportunas pruebas poseer los conocimientos especiales necesarios. Nuestra opinión es que la selección debe hacerse en virtud de oposición restringida, para evitar suspicacias y, sobre todo, dado el éxito que este sistema ha supuesto para la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Sala de Recursos de lo civil, sólo existirá en aquellos Tribunales Superiores en los que en el ámbito de su Comunidad autónoma se reconozca y aplique Derecho foral y su competencia se extenderá al conocimiento de los recursos de casación y de revisión contra las sentencias de la Sala de lo civil de la propia Audiencia Territorial en dicha materia; en este sentido se manifiestan ya los Estatutos catalán y vasco en sus artículos 20.1 a) y 14.1, a), respectivamente.

La Sala estará presidida por el Presidente del Tribunal Superior e integrada por cuatro Magistrados. De éstos, dos habrán de tener acreditada su especialización en el Derecho foral civil propio de la Comunidad autónoma. El número

de miembros de la Sala pudiera parecer excesivo, pero no lo es si se piensa que son recursos extraordinarios tanto la casación como la revisión, y así el artículo 1.743 de la Ley de Enjuiciamiento civil prevé que la casación se sustancie en el Tribunal Supremo por una Sala compuesta por el Presidente y seis Magistrados.

Respecto de la Sala de lo contencioso-administrativo, que existirá en todos los Tribunales Superiores, la composición será la misma que la de la Sala de lo civil en lo que respecta al número de componentes, Presidente y cuatro Magistrados. De los Magistrados, dos deberán ser especialistas en Derecho público entendiendo por esto, no sólo aquellos Magistrados de lo contencioso-administrativo que hayan accedido a la jurisdicción mediante oposición, aun cuando uno de ellos debe de tener tal procedencia, sino también aquellos otros que lleven un período dilatado de tiempo, no inferior a cinco años, ejerciendo en la jurisdicción; en cuanto al número de componentes la razón deberá hallarse en la importancia de los actos sobre la que recaerá su decisión y la jerarquía del órgano cuya actuación se somete a su composición. La Sala de recuros en los Tribunales Superiores en que deban existir la de lo civil y la de lo contencioso-administrativo podrá integrarse por los mismos Magistrados.

Vamos ahora a ocuparnos con más detenimiento de la influencia que sobre la organización de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa va a tener la aparición de las Comunidades autónomas y los Tribunales Superiores de las mismas.

La Jurisdicción contencioso-administrativa es, como ha puesto de relieve la doctrina, uno de los pilares sobre los que se asienta el Estado de Derecho desde el momento en que a ellas se encomienda la tarea de controlar jurídicamente la adecuada actuación de las distintas Administraciones Públicas y se convierte en el cauce de resolución de las pretensiones de los ciudadanos frente al Poder Público en sus variadas esferas. Pero precisamente esta importancia, y el número cada día mayor de recursos que agobian a los Tribunales de este orden, ha hecho que el sistema competencial que instauró la Ley de 27 de diciembre de 1956, fuera modificado por la Ley de 17 de marzo de 1973, retoque parcial que se hizo con el ánimo de descongestionar a las Salas del Tribunal Supremo sin excesivo éxito, lo que obligó también con idéntico fin a crear la Audiencia Nacional por el Decreto-Ley de 4 de enero de 1977.

Así las cosas, el Tribunal Supremo tiene hoy una doble competencia. En única instancia, conoce de los recursos que impugnen directamente las disposiciones de carácter general emanadas de órganos de la Administración del Estado, así como de los recursos contra actos que emanen del Consejo de Ministros y de las Comisiones delegadas del Gobierno; también le competen los recursos contra actos dictados previo informe preceptivo del Consejo de Estado y de los adoptados por el Consejo Supremo de Justicia Militar o a propuesta o con Informe del mismo; finalmente, conoce de la responsabilidad patrimonial que se

derive de actos emanados del Gobierno o de sus Comisiones delegadas y de los recursos interpuestos por los Gobernadores civiles, autoridades o funcionarios cuyo nivel organice sea equivalente o superior a Director General y que fueran declarados responsables por la Administración por hechos o actos realizados en el ejercicio de su cargo.

El Tribunal Supremo tiene también competencia para conocer de los recursos de apelación contra las Sentencias de las Audiencias Territoriales y de la Audiencia Nacional, éstas en un solo efecto, así como los recursos extraordinarios de apelación y el de revisión contra las sentencias de las Audiencias Territoriales y el de revisión contra las Sentencias del Alto Tribunal.

La Audiencia Nacional, o por mejor decir, la Sala de lo contencioso-administrativo del citado Organo conocerá en razón de lo dispuesto por el artículo 6.º del Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1977 de los recursos que se formulen contra los actos dictados por Organos de la Administración Pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de las Comisiones delegadas del Gobierno, cualquiera que fuera la materia, excepto los atribuidos a las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales.

Por último, la competencia de las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales tal y como viene establecida en la actualidad y según lo que dipone el artículo 10 de la Ley Jurisdiccional, es la siguiente: recursos contra actos de órganos de la Administación Pública, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, así como de las cuestiones que susciten los Gobernadores civiles y los Presidentes de las Corporaciones Locales al decretar la suspensión de acuerdos adoptados por éstas. Igualmente les corresponde enjuiciar los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración Pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, y cuyo nivel orgánico sea inferior a Ministro en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosas.

Finalmente, les corresponde el conocimiento de los actos, expresos o presuntos de Ministros, Autoridades y Organos centrales de inferior jerarquía, resolutorios de recursos administrativos, incluido el económico-administrativo y los que se dicten en el ejercicio de la función fiscalizadora sobre órganos o entidades cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, cualquiera que sea la materia a que se refiera el contenido de la decisión que se dicte. Se exceptúan las resoluciones de los Ministros que reformaren el acto del Inferior. A esto hay que añadir los recursos sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, Autoridades o Funcionarios civiles y las que se entablen por éstos cuando hubieren sido declarados responsables por la Administración por actos o hechos realizados en el ejercicio de sus cargos, si en uno y otro caso la competencia no corresponde al Tribunal Supremo.

Recientemente se ha encomendado a la Sala de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales, la resolución de los recursos contencioso-electorales sobre proclamación de candidaturas para la elección de Cortes Generales, en virtud del Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, e idéntica función si bien en todas sus fases en las elecciones locales, Ley de 17 de julio de 1978. La Ley de 26 de diciembre de 1978, en aplicación y desarrollo del artículo 53 del Texto constitucional, establece la garantía contencioso-administrativa de los Derechos y Libertades públicas establecidas en la propia Constitución y reserva su conocimiento a las Salas de las Audiencia Territorial en primera instancia.

Expuesto así el panorama orgánico y competencial de la jurisdicción contencioso-administrativo en nuestro país, qué duda cabe que resulta complejo y complicado para quien se aproxima a él, no ya sólo para el profano, sino también para el jurista que no esté familiarizado con el tema específico de la jurisdicción; y ello porque no puede olvidarse que aparte de las dificultades ya puestas de relive está la de que para acceder a la vía jurisdiccional haya que salvar los obstáculos que supone el agotar la vía administrativa y de aquí que cada día sea mayor el clamor de la doctrina recabando que se facilite el acceso a los Tribunales directamente una vez que existe un acto impugnable, como ha hecho la Ley de 26 de diciembre de 1978. Pocas veces algo es tan evidente como la ineficacia del recurso de reposición, cuyo fundamento único es facilitar a la Administración la oportunidad de que reconsidere su decisión, y la práctica nos enseña que ello, lamentablemente casi nunca sucede, como por otro lado es lógico, lo que conduce a que se produzcan auténticas denegaciones de justicia. Dice el profesor García de Enterría (12), que «como en ningún otro ámbito, en lo contencioso-administrativo, una justicia tardía es una justicia sencilla y rotundamente ineficaz».

Como afirma el propio profesor la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido víctima de su propio éxito al conocer los ciudadanos que una instancia judicial verdadera está a su alcance para protegerles en sus relaciones con la Administración; precisamente esto ha hecho incrementar el número de litigios de manera tan espectacular que los Tribunales manteniendo idénticas plantillas que en el momento de su creación, con ligeros retoques, e idénticos medios materiales, se han visto desbordados y, por tanto, su esfuerzo resulta estéril e ineficaz.

Esta situación que es común a todos los órdenes jurisdiccionales en la actualidad, tiene su explicación en la inadecuación a la realidad presente de las normas procesales vigentes, excepción hecha quizá de la jurisdicción conten-

(12) GARCIA DE ENTERRIA: Prólogo al libro de Carretero y Mosquera, *Comentarios a la reforma de lo Contencioso-Administrativo*. Editorial Civitas.

cioso-administrativa, así como en la irracional demarcación judicial y muy especialmente en la exigüidad de las plantillas de funcionarios auxiliares, que se ven materialmente superados en su labor. Desde este punto de vista la situación de la Administración de Justicia es insostenible, y no se puede exigir responsablemente eficacia a un servicio público del volumen del de Justicia cuando el Parlamento, a instancia del Gobierno, le asigna en los Presupuestos Generales del Estado para 1979 como dotación presupuestaria para los gastos de bienes y servicios, en los que se incluyen conceptos como alquileres y conservación de inmuebles, calefacción, luz, transportes, mobiliarios y equipos de oficinas, máquinas, dietas, comunicaciones y todo tipo de compras y servicios, la cantidad de 351.000.000 de pesetas. A título anecdótico, señalemos que dicha cantidad es superior en 170.000.000 de pesetas a la asignada a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional e inferior en 98.000.000 a la concedida a la Dirección General del Libro. La disponibilidad de medios materiales es vergonzante y podría decirse, sin exageración, que desde la quiebra del antiguo Régimen, ha sido la máquina de escribir el único adelanto técnico introducido en la Administración de Justicia.

Esta situación puede verse agravada con la irrupción, como decíamos al principio, de esta nueva Administración que es la Comunidad autónoma y cuya actividad pone la Constitución bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta afirmación, por otro lado indudable, se basa en el mandato general contenido en el artículo 106.1 de la Constitución: «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican» y en el específico del artículo 153.c) «el control de la actividad de los órganos de las Comunidades autónomas se ejercerá por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la Administración autónoma y sus normas reglamentarias».
noma y sus normas reglamentarias».

El control de la actividad de las Comunidades autónomas por la jurisdicción contencioso-administrativa no influirá, al menos directamente, sobre las competencias que hoy mantienen el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional en este orden jurisdiccional. El grueso de esta actividad recaerá como es lógico sobre la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial y la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior.

Entrando de lleno en este tema y, antes de abordar la distribución de competencias entre los dos órganos citados, es preciso solucionar una cuestión previa no menos importante que la que se deja enunciada. Nos referimos a cómo deberán actuar estos órganos si en primera instancia con posterior apelación ante el Tribunal Supremo, si deberán hacerlo siempre en única instancia o, si deberá de haber varias instancias dentro de la propia Comunidad autónoma agotándose en ella toda posibilidad de recursos.

Para poder dar una respuesta adecuada al problema hay que partir de los textos legales en vigor, adelantando que nos inclinamos por una solución sinerética e integradora. La Constitución en el artículo 123 comienza por señalar que «el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España es el Organo Jurisdiccional Superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales». El artículo 152 indica que la existencia de los Tribunales Superiores lo es, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, y, como es lógico, circunscribe aquéllos al ámbito territorial de la Comunidad autónoma. El propio artículo establece que «sin perjuicio de lo vasco y catalán parecen que se inclinan por la apelación ante el Tribunal Supremo. agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad autónoma en que esté el Organo competente en la primera instancia». Las consecuencias que se pueden derivar de los preceptos que acabamos de transcribir son: a) Que se mantiene inalterado el carácter del Tribunal Supremo que, por tanto, no debe perder la función primaria que le es propia en orden a la creación de una jurisprudencia orientadora e imaginativa que habrá nuevos cauces a la interpretación de las normas jurídicas; y b) que las instancias deben agotarse ante los Organos Judiciales de la Comunidad autónoma por lo que el acceso al Tribunal Supremo de las causas que de ellos procedan deberán seguir el cauce de los recursos extraordinarios de casación y apelación en interés de Ley.

Tomando como base estos preceptos, y la distinción que establecen los Estatutos vasco y catalán entre actos dictados por sus respectivos Gobiernos y Administración en las materias cuya legislación corresponda en exclusiva a la Comunidad autónoma y aquellos que emanen de Organos del Estado en la respectiva Comunidad podría establecerse una primera distribución de competencias. Así en lo relativo a los recursos contra las disposiciones de carácter general con categoría inferior a la Ley que emane de los Organos de la Comunidad autónoma será competente para su conocimiento el Tribunal Superior de la Comunidad autónoma en única instancia; esto parece evidente por el principio de equivalencia de categoría entre el órgano de la Administración y el de la jurisdicción que lo enjuicia y que viene a ser regla general en la jurisdicción contencioso-administrativa, y sería establecer un paralelismo competencial entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior. Esto no impediría el que se mantuviese la posibilidad del recurso indirecto contra la Disposición General a través del acto individual concreto ante la Sala de la jurisdicción de la Audiencia Territorial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de 1956; en este segundo caso la sentencia que se dicta sería siempre susceptible de recurso de apelación ante el Tribunal Superior conforme autoriza el artículo 94.2.b) de la propia Ley.

Al referirnos a la cuestión de los recursos respecto de las Disposiciones Generales de categoría inferior a la Ley hay que tener en cuenta que entre estas

disposiciones pueden hallarse los Decretos Legislativos, y nada se opone a que sean encomendados al Ejecutivo de la Comunidad autónoma por su Asamblea legislativa, tanto la realización de textos refundidos como de textos articulados y entendemos con la doctrina y la jurisprudencia, así sentencias como las de 23 de mayo y 11 de octubre de 1969 y 18 de febrero de 1970, que entre las facultades de la jurisdicción se encuentra la de determinar si la Administración, al elaborar el texto refundido, incidió en infracciones de procedimiento y si se ajustó a la Ley delegante, argumentando que ello no implica fiscalización de una Ley, sino la conducta de la Administración, en cuanto se exceda de la habilitación legal; según esta doctrina el valor de Ley formal de un texto refundido está condicionado por la fidelidad con que el precepto autorizante haya sido desarrollado o recogido, lo que es el verdadero módulo para juzgar sobre el uso correcto de la delegación legislativa. Todo esto claro está que no impide el control político que sobre los Decretos legislativos compete al Parlamento como dispone el artículo 82.6 de la Constitución y 26.2.b) de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional.

El borrador del Estatuto andaluz introduce alguna novedad al encomendar, artículo 51, a los Organos Jurisdiccionales de la Comunidad autónoma existentes en el territorio de la misma, el conocimiento de lo que denomina la adecuación al Estatuto de las Leyes y Normas emanadas de la Asamblea andaluza, así como de las Leyes Comunitarias a las del Estado cuando hayan de guardar correspondencia con éstas. Estos dos supuestos, sobre todo el primero, encierran lo que pudiéramos llamar un recurso constitucional impropio y que, por tanto, de la literalidad con que viene expuesto hay que adelantar que no puede ejercerse por la Jurisdicción contencioso-administrativa, lo que no es óbice para que estos Tribunales puedan inaplicar aquellas normas que resulten contrarias a la norma básica a la que se refiere; a la vez en este supuesto, deberán si creen que la norma vulnera también, como es presumible, la Constitución plantear conforme al artículo 29 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, la cuestión de inconstitucionalidad.

Los actos que emanen del Consejo de Gobierno serán recurribles igualmente en única instancia ante el Tribunal Superior, y los que procedan de los miembros del Consejo y de los demás órganos de nivel inferior de la Comunidad autónoma ante la Sala de la Audiencia Territorial, aunque en el primer supuesto se rompa el paralelismo con las competencias del Tribunal Supremo. Creemos que debe de ser así, porque en otro caso se corre el riesgo de colapsar el Tribunal Superior ante el cúmulo de recursos que sobre él podrían interponerse. En las Comunidades autónomas donde vayan a cohexistir dos Audiencias Territoriales, estos últimos actos deberán sustanciarse ante la Sala que corresponda al domicilio del recurrente.

En cuanto a los actos de la Administración del Estado en la Comunidad autónoma, incluidos los que eventualmente puedan proceder del Delegado del Gobierno, serán recurribles siempre ante la Sala de la Audiencia Territorial y en las Comunidades que alberguen dos Audiencias Territoriales, la competente será aquella en la que ejerza su autoridad el Organo del que emane el acto, y si este criterio no bastase la del domicilio del actor. En estos supuestos los Estatutos vasco y catalán parecen que se inclina por la apelación ante el Tribunal Supremo. Por el contrario, el borrador del Estatuto andaluz que hemos tenido a la vista, a nuestro juicio con mejor criterio, señala en su artículo 48 que siempre que el órgano competente en primera instancia esté en territorio andaluz, las instancias se agotarán ante las Audiencias Territoriales o el Tribunal Superior.

Al emplear los Estatutos vasco y catalán la expresión, «en las materias cuya legislación corresponda en exclusiva a la Comunidad autónoma» en cuyo supuesto la competencia respecto a los recursos se encomienda a los Organos Jurisdicionales establecidos en la Comunidad autónoma parece que a sensu contrario, se excluiría de su conocimiento y debería encomendarse el mismo a las Salas de las Audiencias Territoriales, con apelación al Tribunal Supremo, en los casos en los que la Comunidad autónoma lleva a la práctica el desarrollo legislativo y la ejecución de determinadas materias, cuando lo deba de realizar en el marco de la legislación básica del Estado y, lo mismo, cuando actúe ejecutando la legislación del Estado. Sin embargo, pensamos que esta solución no es correcta, y que cuando actúe la Comunidad autónoma, bien ejerciendo competencias exclusivas, bien actuando competencias concurrentes o compartidas, a ella debe atribuirse el acto y el régimen de impugnación será el aplicable a sus propios actos. Esto supondría aplicar el criterio mantenido, al menos con carácter general, por el artículo 29 de la Ley Jurisdiccional.

Planteada así la cuestión, nos parece que para dar cumplimiento exacto al mandato constitucional del artículo 152.1 *in fine* se hace necesario agotar siempre las instancias en el marco de la Comunidad autónoma respectiva y generaliza la única instancia tanto para las sentencia de las Salas de las Audiencias Territoriales como para las del Tribunal Superior.

Frente a estas sentencias no cabría otro recurso que el de revisión ante la Sala del Tribunal Superior y por los supuestos tasados establecidos en los apartados c), d), e) y f) del artículo 102.1 de la Ley Jurisdiccional.

Sin embargo, para salvaguardar la necesaria seguridad jurídica y para conseguir criterios jurisprudenciales uniformes, tanto las sentencias de las Salas de las Audiencias Territoriales como las del Tribunal Superior, podrían ser objeto de un recurso extraordinario de casación de nueva planta, establecido partiendo de los supuestos que recoge la Ley de Enjuiciamiento civil en sus dos modalidades de infracción de Ley o doctrina legal y quebrantamiento de forma, y

de recursos extraordinarios de apelación en interés de Ley concebido en los mismos términos del establecido en el artículo 101 de la Ley Jurisdiccional.

Rechazamos la implantación de una o varias instancias inferiores en este orden judicial que podrían pretender establecerse, intentando crear órganos unipersonales para asuntos de escasa importancia. Creemos que por el volumen de trabajo que ahora soportan las Salas de las Audiencias Territoriales, que abarcan varias provincias, y siendo muy irregular el número de recursos que se sustancian procedentes de unas u otras y dentro de ellas de distintas zonas, resultaría sumamente difícil acertar con los criterios para distribuir tales órganos, sin olvidar que es igualmente difícil deslindar qué litigios son de escasa importancia, puesto que la práctica demuestra que a veces las cuantías mínimas y los asuntos que a primera vista parecen más insignificantes, encierran problemas de Derecho de auténtica enjundia y requieren o precisan de la mayor garantía que suele ofrecer la deliberación en el seno de un Tribunal Colegiado. En cuanto al posible acercamiento de la Justicia al justiciable creemos que más que esto lo que se precisa es que la justicia resulte eficaz, como dijimos más arriba, y ello puede obtenerse como también se dijo, haciendo desaparecer la necesidad de agotar la vía administrativa, imponiendo la instancia única y generalizando para los supuestos de apelación el efecto no suspensivo de la eficacia del fallo judicial por el eventual recurso. En cuanto a la evitación de los costes elevados del proceso, recuérdese que la Ley Jurisdiccional arbitra medios suficientes para evitarla, así la simplificación de trámites para litigar por pobre, la posibilidad de los funcionarios de hacerlo por sí y la del resto de los litigantes de prescindir del Procurador.

Por último, haremos una breve referencia a la Jurisdicción Laboral y su inserción en el ámbito de la Comunidad autónoma. En primer término debemos decir que, afirmando la Constitución con toda claridad el principio de unidad jurisdiccional, todo lo relativo al orden judicial laboral, habrá de volver a integrarse en el seno de la organización general del Poder Judicial.

Por tanto, cuantas competencias posee el Ministerio de Trabajo en lo relativo a la Jurisdicción Laboral, deberá traspasarse a todos los efectos al Ministerio de Justicia; por supuesto que a quienes ejercen la tarea de juzgar, integrados en aquellos Organos, se les respetarán sus derechos adquiridos así como las condiciones más beneficiosas que perciban, sin perjuicio de que debe llevarse a cabo la equiparación a los mismos del resto de los integrantes del Poder Judicial.

Por supuesto, en función de la especialidad de su objeto y de las peculiares características de esta Jurisdicción, debe mantenerse la Magistratura de Trabajo como órgano unipersonal, pero también es cierto que para respetar el principio que establece el artículo 152 de la Constitución deberá desaparecer el Tribunal

Central de Trabajo y ser sustituido por una Sala de lo Social de la Audiencia Territorial que conozca de los recursos contra las sentencias de las Magistraturas, si bien puede conservarse la especial configuración de tal recurso conforme a lo establecido en la Ley de Procedimiento Laboral para el recurso de suplicación. Contra las decisiones de las Magistraturas, podrá interponerse recurso de casación ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, del modo y con las condiciones establecidas en la Ley de Procedimiento Laboral.

Por último decir que, los Tribunales Superiores ostentarán la suprema representación del Poder Judicial en el ámbito de la Comunidad autónoma y, ante el mismo, será exigible la responsabilidad criminal del Presidente del Consejo de Gobierno y de los demás miembros del mismo, así como a él estarán también encomendadas las acciones judiciales contra los miembros de la Asamblea Legislativa de la Comunidad autónoma.

Así lo establecen los Estatutos vasco y catalán, y parece de esencia de este órgano que así sea. Por el contrario, sorprende que el borrador del Estatuto andaluz se refiera, sin que se dé razón alguna, y no parece que exista, a que la responsabilidad criminal del Presidente de la Junta se exija ante el Tribunal Supremo.

El Tribunal Superior conocerá de los recursos electorales que se susciten con motivo de la elección y constitución de los órganos Legislativos y Ejecutivos de la Comunidad autónoma. Resolverá las cuestiones de competencia que surjan entre Jueces y Tribunales del Territorio de la Comunidad cuando éstos carezcan de otro superior común.