

La Asamblea de Madrid ante la fragmentada Administración de Justicia del Estado Autonómico

I

El Parlamento madrileño como órgano representativo de esta Comunidad Autónoma ha experimentado en su seno la propia evolución de una de las materias más inconclusas de nuestro sistema constitucional. Ésa no es otra que el sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades en razón de la denominada Administración de Justicia. O cómo el Estado compuesto español da una respuesta a la organización de la Justicia.

El Poder Judicial, como uno de los poderes del Estado, comprende, por un lado, su vertiente jurisdiccional, en el sentido del ejercicio de la tutela que los Tribunales dispensan a los ciudadanos en la protección de derechos e intereses legítimos, y, por otro, un imprescindible conjunto administrativo, instrumental, que le sirva como soporte para la específica acción de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 de la CE de 1978).

Convergen en este punto la previsión constitucional de competencia exclusiva en favor del Estado sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5) y lo regulado en los diversos Estatutos de Autonomía que también atribuyen competencias a las Comunidades sobre la materia. Todo ello se ha desarrollado en un largo proceso, con el telón de fondo de la Jurisprudencia constitucional, para descifrar los arcanos y disfunciones de un sistema que, lejos de estar pacificado, sigue despertando perplejidades.

Y en este panorama el control parlamentario de la Asamblea de Madrid revela las limitaciones y las insuficiencias de una Cámara parlamentaria regional ante un Poder Judicial único y estatal sin perjuicio de las emergentes competencias autonómicas.

La interpretación de numerosas cláusulas subrogatorias y de reenvío en la materia de Administración de Justicia han dotado a este campo de inestabilidad, llegándose a calificar de verdadero galimatías lo relativo a la Oficina Judicial (Seoane).

Todo parte de la noción de Administración de Justicia. En un sentido estricto se plantea como lo relativo a la función jurisdiccional, y en este punto se excluiría por aplicación directa del título competencial referido la participación de las Comunidades Autónomas. No obstante, debe con-

* Letrado de la Asamblea de Madrid en excedencia. Juez de 1.^a Instancia e Instrucción.

venirse como cuestión ya superada que una cosa es lo propio del Poder Judicial, donde impera la unidad jurisdiccional y la exclusiva intervención del Consejo General del Poder Judicial, y otra lo atinente a la gestión (Jiménez Asensio) o la llamada *Administración de la Administración de Justicia*.

Porque la singularidad del Estado autonómico español, de profunda descentralización territorial del poder, se encuentra con una realidad inescapable: el Poder Judicial es único, lo que le diferencia de otros Estados compuestos de raíz federal (López Aguilar). La piedra de toque es el principio de unidad jurisdiccional, entendido como una conquista histórica ligada a la afirmación del Estado de Derecho (Arozamena).

El Poder Judicial excluye por definición a las Comunidades Autónomas, dejando el reparto competencial entre el Ministerio de Justicia y los departamentos autonómicos para el campo de lo intrínsecamente administrativo. El bloque de constitucionalidad ha descrito un reparto competencial que se ha encargado de mostrar la evolución normativa como algo moldeable. Este modelo abierto no se ha agotado, y en la actualidad las posibilidades de intervención en la Administración de Justicia están por desarrollar. Es también el caso de Madrid, y la Asamblea en su actividad de control de la acción del Ejecutivo, adquiere su rol institucional en el proceso.

Además, las potestades de intervención que se conceden a las Comunidades Autónomas en limitados aspectos normativos, de planta y demarcación judicial, o de propuesta de una terna de magistrados para cubrir una plaza de los Tribunales Superiores de Justicia, son algunos elementos añadidos de un paisaje abigarrado y de difícil operatividad. No son las únicas disfunciones de un escenario en el que confluye la acción de tres órganos, como son el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Consejerías de turno, sino la propia existencia de los Tribunales Superiores de Justicia, condicionados por la equívoca configuración constitucional del 152.

Algunas de estas cuestiones son el objeto de esta reflexión al hilo de las funciones de la Asamblea de Madrid ante las asunciones competenciales por parte de la Comunidad de Madrid en materia de Administración de Justicia. Con la perdurabilidad de asistir ante un sistema aún por llegar hasta sus últimas consecuencias. Tal vez las de la propia actividad jurisdiccional, y su necesario *aggiornamento* en medios y personal, y la de la inevitable profundización del Estado autonómico, consecuencia de las mutaciones del Estado en la era de la mundialización, y ese proceso de volatilización del Estado *ad extra* y desde la óptica de los entes territoriales.

II

El marco normativo de la cuestión está recogido básicamente en el Título IV del vigente Estatuto de Autonomía de Madrid, en su redacción según Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Señala su artículo 49 que corresponde: «1. Al Gobierno de la Comunidad, ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica

del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación. 2. A la Asamblea, fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos judiciales de la Comunidad de Madrid, y la capitalidad de las mismas, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial. 3. A ambas instituciones, coadyuvar en la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.»

En el artículo 149.1.5 del texto constitucional se determine que es competencia del Estado lo relativo a la Administración de Justicia. Esta rígida atribución competencial ha debido cohonestarse, sin embargo, con las denominadas cláusulas subrogatorias (De Otto). Dichos Estatutos en materia de Administración de Justicia han supuesto un reenvío que ha requerido una interpretación por parte de la jurisprudencia constitucional. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, a la que los Estatutos se remiten, ha previsto la posible asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de Justicia. Respetando, eso sí, que el Poder Judicial es único para toda España, en los términos del artículo 117 de la Constitución, y que su gobierno directo se encomienda al Consejo General del Poder Judicial y demás órganos gubernativos de Juzgados y Tribunales.

Resulta de difícil comprensión para el ciudadano, no obstante, la coordinación del principio de unidad de organización y funcionamiento del Poder Judicial (art. 117.5 de la Constitución), con la distribución de potestades sobre la misma a favor de las Comunidades Autónomas. Hoy es práctica cuestión de consenso que hay una doble versión de la noción de Administración de Justicia. Por una parte, lo relativo a la función jurisdiccional, o al núcleo de juzgar o hacer ejecutar lo juzgado, y, por otra, lo relativo a las competencias de gestión sobre la Justicia.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo, y 62/1990, de 30 de marzo, introdujeron el término de «Administración de la Administración de Justicia». Con ello se preveía que en lo ajeno a lo jurisdiccional cabía esa competencia subrogatoria a favor de las Comunidades Autónomas.

Sobre estas cláusulas subrogatorias, por otra parte sea dicho, ha habido quien entiende que hay una vocación de autoatribución competencial (Muñoz Machado). No obstante, la mayoría doctrinal y el propio Tribunal Constitucional entienden que la reserva estatutaria ha sido desarrollada discrecionalmente por el Legislador de 1985 respetando el sistema y el bloque de constitucionalidad.

En virtud de lo anterior, se han repartido las competencias Estado y Comunidades Autónomas en lo relativo a la gestión de la Justicia. Y han sido los concretos procesos de transferencia competencial sobre medios personales y materiales de la Justicia los que han venido a transformar profundamente el sistema. Porque al voluntarismo competencial de los Estatutos, y de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, se han sumado unos generosos procesos de transferencias. Como último eslabón de una cada vez más importante distribución competencial se encuentran no sólo los medios personales y materiales, sino el conjunto de personal funcional

y lo relativo a los Institutos de Medicina Legal. Y ello sin considerar en muchas ocasiones los efectos y el modelo resultante (resulta relevante en este punto la exhaustiva crítica realizada por Jiménez Asensio).

III

Como señalábamos anteriormente, es la materia administrativa aquella donde las Comunidades Autónomas han intervenido de una manera explícita. Desde luego por lo que se refiere a la gestión de medios materiales. El artículo 37.3 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, no deja género de duda sobre la cuestión. El Alto Tribunal ha desligado la materia de un modo radical de lo propio de la función jurisdiccional. En los procesos de transferencia aparece, por tanto, como primera competencia a asumir por las Comunidades Autónomas. Es el supuesto de la Comunidad de Madrid, que con fecha 1 de julio de 2002 ha asumido de una manera integral la gestión de medios materiales sobre órganos judiciales radicados en el territorio madrileño.

Plantea, por su lado, numerosos problemas la gestión de los medios personales y la participación que de una manera concurrente vienen realizando las autoridades estatales y autonómicas. Como primera cuestión a considerar, lo que merece para muchos una severa crítica, pasa por entender incompatible con el sistema autonómico la existencia de Cuerpos Nacionales de Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, a lo que se une la regulación que de los mismos se hace por parte del Estado mediante sus Reglamentos orgánicos. Se plantea la dificultad operativa incluso jurídica, de regular y abordar la gestión sobre estos colectivos funcionariales por parte de Comunidades Autónomas que inciden sobre cuerpos nacionales. Son algunos autores los que vienen opinando que la preexistencia del carácter de estos cuerpos como nacionales puede socavar el propio ámbito de las cláusulas subrogatorias y de atribución competencial de las Comunidades Autónomas. Básicamente porque dichos cuerpos hoy de Oficiales, Auxiliares y Agentes están adscritos orgánicamente al Ministerio de Justicia, esto es, al Estado, aunque dependan funcionalmente de las Comunidades Autónomas que hayan asumido ya dicha competencia.

En cuanto al acceso de dichos funcionarios, por otra parte, hay una doble intervención de Estado y Comunidades Autónomas. La convocatoria será de titularidad al Ministerio de Justicia, sin perjuicio de que los supuestos de procesos selectivos territorializados pueda la autoridad autonómica proponer Tribunales delegados del Tribunal calificador único y estatal. Existe la limitada posibilidad de organizar cursos de formación de los funcionarios por parte de la Comunidad Autónoma, siempre que sean homologados por el Estado. Como resulta evidente, las autoridades autonómicas poseen competencias en punto a la valoración de la lengua propia de la Comunidad Autónoma en los supuestos de cooficialidad lingüística.

Cabe, también, una posible intervención siquiera limitada por parte de las Comunidades Autónomas en materia de toma de posesión, situaciones

administrativas, y en relación a las plantillas y provisión de vacantes. Las potestades autonómicas contempladas en el Real Decreto 249/1996, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, requiere, por lo general, potestades últimas de aprobación o control por parte de las autoridades estatales.

Resulta complicado pensar en un sistema donde prevalezca la racionalización y nítida titularidad competencial sobre este conjunto de funcionarios que a la postre redundan en la mayor parte de las disfuncionalidades de la llamada oficina judicial. La propia opción por mantener la muy importante figura de los Secretarios Judiciales bajo la dependencia del Ministerio de Justicia revela mejor que cualquier otro comentario cómo el modelo necesita una clarificación. Coinciden tal grado de interacciones y relaciones funcionales combinadas con las de dependencia orgánica sobre el mismo escenario administrativo, que resulta utópico mantener la racionalidad en la gestión.

En lo tocante al personal laboral o a los funcionarios interinos, resulta en la práctica cuestión más pacificada, dada la inexistencia de esa vocación corporativa nacional para los funcionarios de carrera por parte de nuestro sistema. Los medios personales sobre la justicia, como instrumentos auxiliares para la función jurisdiccional deberían ser unificados de una manera clara, de modo que Jueces y Magistrados tuvieran herramientas eficaces en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

IV

A lo anterior se unen algunas facultades normativas por parte de las Comunidades Autónomas que afectan a la Justicia (Álvarez Conde ha delimitado el reparto competencial en materia de Justicia).

En primer término, por la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan aprobar reglamentos que exijan el desarrollo de la presente Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial.

Esta potestad introducida por la LO 16/1994, de 8 de noviembre, ha sido refrendada por la Sentencia 105/2000, de 13 de abril, por entender que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias normativas por el juego de las correspondientes cláusulas subrogatorias. Tropieza, no obstante lo anterior, con el limitado objeto que pueden tener estos reglamentos autonómicos (art. 455 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial), así como la competencia propia de los Reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.

La relevancia normativa de las Comunidades Autónomas en este punto exige, según el artículo 108.1 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, que el Consejo General debería informar de los anteproyectos de Leyes y disposiciones generales autonómicas que afecten a las materias del mismo artículo, para las que las Comunidades Autónomas puedan tener competencias, especialmente las demarcaciones judiciales.

Es la materia de la demarcación y planta judicial el terreno en el que el legislador ha querido dotar de una más amplia participación de las Comunidades Autónomas. Según el artículo 35.2 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, participan los entes autonómicos de la demarcación judicial mediante la propuesta de partidos judiciales dirigida al Gobierno. Esto se singulariza en cuanto a los Juzgados de Paz, ya que la competencia autonómica de carácter municipal implica a la postre la configuración de la demarcación de estos órganos judiciales que están en la base del sistema jurisdiccional.

A su vez las Comunidades Autónomas se les concede como competencia la fijación mediante Ley, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, de la capitalidad de los partidos judiciales. La Ley de la Asamblea 11/1989, de 5 de diciembre, de capitalidad de los partidos judiciales, ha desarrollado la previsión estatutaria y de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, señalando las actuales 19 capitales de los partidos judiciales de la Comunidad de Madrid.

V

Dice el artículo 45 del Estatuto de Autonomía madrileño que *«en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano jurisdiccional ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución, y de acuerdo con el presente Estatuto y las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial. Todo ello sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.1 de la Constitución»*.

Este órgano jurisdiccional es el único Tribunal cuya competencia territorial coincide con el de la Comunidad Autónoma y está integrado en el Poder Judicial. Asimismo, estos Tribunales son, junto al Supremo, los únicos contemplados en la Constitución. La dicción constitucional reiterada en los Estatutos de Autonomía en el sentido de culminar la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad ha dado pie para que se haya llegado a pensar en su naturaleza ambivalente, tanto estatal como autonómica.

No puede desconocerse el hecho de que su previsión constitucional se halle en el Título VIII dentro de la Organización territorial del Estado, integrando el esquema institucional autonómico. Resulta especialmente singular la opinión (Rodríguez Aguilera) que precisaba en su momento que el diseño y regulación de estos Tribunales debería corresponder a los Parlamentos autónomos, posición hoy francamente superada. Es común opinión que, dentro de la inescindible unidad jurisdiccional, no cabe estimar que se trate de un órgano jurisdiccional autonómico, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional. A su vez, debemos considerar las facultades casacionales que les corresponden en punto al Derecho Autonómico, especialmente en el orden contencioso-administrativo, o en el del Derecho civil foral o especial propio de la Comunidad Autónoma.

Desde el punto de vista de la competencia se caracterizan los Tribunales Superiores por el agotamiento de todas las instancias procesales en los diversos órdenes, sin perjuicio de lo propio del Tribunal Supremo. Y ello no prejuzga su competencia objetiva (De Otto), sino que supone que contra las resoluciones de los órganos judiciales radicados en el territorio autonómico no cabría fuera de ella una instancia en el sentido técnico del término.

No ha sido, sin embargo, uniforme la regulación de los diversos Estatutos de Autonomía en la materia (Borrel Mestre). Así, existen algunos, como el de Madrid, que se ajustan a la literalidad del 152 constitucional, y excluyen del conocimiento de los órganos jurisdiccionales radicados en territorio autonómico los recursos de casación y revisión. Otros han contemplado, por su parte, los recursos de casación en materia civil. E incluso aquellos que prevén que en materia autonómica de carácter exclusivo son la máxima instancia, poseyendo un indudable carácter jurisprudencial. Ello plantea las abiertas relaciones entre la actividad jurisdiccional de los Tribunales Superiores y el carácter del Tribunal Supremo, máximo órgano en todos los órdenes, y verdadero creador de la Jurisprudencia.

Influyen las Comunidades Autónomas en este punto mediante la creación del Derecho en los términos competenciales de atribución normativa. Pero no sólo. Así, el artículo 330.3 de la Ley del Poder Judicial ha previsto una singular posibilidad de participación autonómica. Es el supuesto de la propuesta de una terna de magistrados para cubrir una de las vacantes en la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior. Corresponde a la Asamblea Legislativa autonómica la potestad de proponer esta terna para que el Consejo General cubra una de cada tres plazas de esta Sala. Este Magistrado, de filiación parlamentaria, quedará adscrito a la Sala Primera del Tribunal. Ello se justifica por el propio conocimiento que del Derecho propio de la Comunidad Autónoma debe poseer la Sala a cuya composición se integra este singular Magistrado.

VI

En este contexto normativo, donde se pretende armonizar los diversos títulos competenciales sobre el amplio haz de potestades relativas a la Administración de Justicia, también la Comunidad de Madrid ha contemplado la asunción competencial en la materia. Por la fórmula de las transferencias estatales ha desarrollado la subrogación contenida en su Estatuto. En una doble secuencia. Primero, las aludidas transferencias sobre medios personales y personal laboral, con eficacia de 1 de junio de 2002. Luego, en fechas recientes, la segunda fase, según RD 1429/2002, de 27 de diciembre, en el que se asigna el conjunto de medios personales al servicio de la Administración de Justicia. A pesar de que su eficacia temporal está delimitada a partir del 1 de enero de 2003, se ha establecido un período trimestral de colaboración entre las autoridades estatales y autonómicas, dado el volumen y complejidad de los recursos personales transferidos.

Como resulta evidente, la propia estructura departamental de la Comunidad de Madrid ha experimentado un notable cambio para dar respuesta a estas nuevas competencias. La Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, creada según el Decreto autonómico 96/2000, de 26 de mayo, asume la competencia sobre la Administración de Justicia de titularidad autonómica, según el Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Decretos de Transferencias. Dentro de su estructura orgánica destaca la Dirección General de Justicia, como centro directivo que asume las competencias en materia de funciones y servicios relativos a la Justicia, derivadas del Título IV del Estatuto. Particularmente el ejercicio de las siguientes competencias:

- a) Competencias en materia de personal.
- b) Participación en fijación de la demarcación y planta judicial.
- c) Asistencia a la organización e instalación de los Juzgados y Tribunales.
- d) Participación en la fijación de demarcaciones de Notarías, Registros..., así como la tramitación de nombramientos.

A ello se une la competencia para la gestión de convenios y para promover la suscripción de nuevos instrumentos de colaboración.

En su función de control de la acción de gobierno, la Asamblea de Madrid ha constituido en su seno la correspondiente Comisión de Justicia y Administraciones Públicas, como Comisión permanente cuya principal actividad son las sesiones informativas y comparecencias que los responsables departamentales desarrollarán ante la misma.

En esta materia la Asamblea de Madrid posee algunas competencias, siquiera residuales, y en general por explotar en su real dimensión y en su auténtico significado jurídico-político. Es el supuesto de la previsión del artículo 109.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En su virtud, podrá la Asamblea solicitar al Consejo General del Poder Judicial informe sobre proposiciones de ley o enmiendas que versen sobre las materias del artículo 108.1 del mismo Cuerpo legal, que incluye especialmente lo relativo a demarcaciones judiciales, normativa sobre personal al servicio de la Administración de Justicia, por cuanto el resto de materias es de competencia rigurosamente estatal. Esta técnica de coordinación entre poderes y Administraciones se enmarca dentro de las tímidas relaciones entre Parlamentos y Consejo General del Poder Judicial, que en cualquier caso habrá de observar con la prudencia que el sistema constitucional aconseja.

Todo ello sin olvidar las ya mencionadas competencia en materia de capitalidad de los partidos judiciales, de control normativo de las potestades autonómicas sobre la materia o la controvertida propuesta de terna para cubrir una plaza de la Sala Primera del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Con total seguridad, el sistema de distribución competencial en materia de administración de Justicia que hoy es examinado tímidamente por la aduana política que es la Asamblea de Madrid está llamado a profundizarse

y a sufrir alguna mutación que dentro de otros veinte años, que no son nada a la postre, como diría el tango, presentará perfiles bien distintos.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ÁLVAREZ CONDE, E., «El reparto de competencias en materia de Administración de Justicia: el estado de la cuestión», en *La división de poderes: el Poder Judicial*, ICPS, Barcelona, 1996.
- BORRELL MESTRE, J., *Estado autonómico y Poder Judicial*, Atelier, Barcelona, 2002.
- DE OTTO, I., *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Dos estudios sobre la Administración de Justicia*, Civitas, Madrid, 1998.
- JIMÉNEZ QUESADA, L., *El principio de unidad del Poder Judicial y sus peculiaridades autonómicas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Justicia y Estado Autonómico*, Civitas, Madrid, 1994.
- REVERÓN PALENZUELA, B., *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado Autonómico*, Comares, Granada, 1996.