

# AUDIENCIAS TERRITORIALES Y ESTATUTOS DE AUTONOMIA

POR

EDUARDO VIVANCOS

Abogado

## I

Si bien va a corresponder a la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial determinar los requisitos de constitución, los modos de funcionamiento y la forma de gobierno de los Juzgados y Tribunales, y, por ende, la demarcación de los mismos, atendido el criterio de la competencia por razón del territorio, existe el hecho de que los Estatutos de Autonomía han anticipado, a través de las leyes orgánicas de su aprobación, una serie de determinaciones afectantes a esta materia que se traducen en un pie forzado para la ley en perspectiva y que ofrecen un tema no precisamente de estudio, pero sí de reflexión y que propician la oportunidad de una reforma a fondo de la estructura judicial, indiscutidamente obsoleta y claramente inservible ante unas realidades demográficas y de tráfico jurídico que ya no son las que se daban cuando la organización judicial aún presente quedó estructurada.

El artículo 122.1 de la Constitución dice que la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados de Carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia. El artículo 123.1 dice que el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. Y el 149.15, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre administración de justicia.

Sin embargo, los Estatutos de Autonomía han regulado temas que, sin merma de la exclusiva competencia estatal, incrustan competencias autonómicas en asuntos que están innegablemente insertos en el concepto «Administración de Justicia». Tal es el caso —no único— de la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y la localización de su capitalidad.

Por otra parte, en buen número de Estatutos de Autonomía, como habremos de ver a continuación, se contiene el imperativo de integrar la Audiencia o las Audiencias Territoriales en los Tribunales Superiores de Justicia que se crean por los mencionados Estatutos; designio explícito, pero susceptible de más de una interpretación. Por lo que a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa concierne, se hace necesario tener en cuenta que, puesto que las Audiencias Territoriales son los órganos de primera instancia jurisdiccional, en unos casos, y de instancia única en otros, su articulación en el entramado de la organización judicial no puede ser el mismo que en el caso de la jurisdicción civil, en la que los propios órganos ejercen funciones de Tribunal de apelación. La cuestión se complica con el hecho de que los distintos Estatutos de Autonomía no contemplan estas situaciones de un modo uniforme.

En efecto, el artículo 34 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco dice que:

«La organización de la Administración de Justicia en el País Vasco, que culminará en un Tribunal Superior con competencia en todo el territorio de la Comunidad Autónoma y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.»

El Estatuto de Autonomía de Cataluña dice, en su artículo 19, que:

«El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Barcelona, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y 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.»

El Estatuto de Autonomía para Galicia dice exactamente lo mismo en su artículo 21.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía dice, en su artículo 48, que:

«El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y 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.» Añade: «Se mantienen las Audiencias Territoriales de Granada y Sevilla quedando formalmente integradas en la estructura y organización del Tribunal Superior de Justicia.»

Los Estatutos de Autonomía que quedan citados son los cuatro únicos aprobados por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución; los tres primeros, además, por aplicación de su disposición transitoria segunda.

Antes de entrar a examinar lo que dicen los restantes Estatutos, que por no haber sido aprobados por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución siembran cierto grado de duda sobre la constitucionalidad de la creación de sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia, hay que poner de relieve que ya nos encontramos con tres supuestos distintos: el del Estatuto para el País Vasco, que no nombra para nada a las Audiencias Territoriales. Los de Cataluña y Galicia, que dicen que sus Audiencias Territoriales, coincidentes con el territorio de la Comunidad, se integrarán en el Tribunal Superior de Justicia; y el de Andalucía, que añade la integración en el Tribunal Superior de Justicia a la previsión de la disposición adicional cuarta de la Constitución, sobre subsistencia de más de una Audiencia Territorial en el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma.

Veamos ahora lo que dicen a este respecto los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento ordinario.

El artículo 36 del Estatuto de Asturias dice que:

«La Audiencia Territorial de Oviedo se integrará en el Tribunal Superior de Justicia de este Principado.»

El artículo 41 del Estatuto de Cantabria dice que:

«De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, se creará, en Cantabria, un Tribunal Superior de Justicia ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 123 de la Constitución.»

El Estatuto de Autonomía de La Rioja no contiene precepto alguno sobre órganos jurisdiccionales ni sobre demarcaciones judiciales.

El Estatuto de Autonomía de Murcia dice, en su artículo 34, que la organización judicial en la región comprenderá los diversos Juzgados y Tribunales establecidos en su territorio, la Audiencia Territorial, en su caso, y el Tribunal Superior de Justicia, con sede en Murcia; que es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en el ámbito de dicha región y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 123 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana dice, en su artículo 21, que en el Tribunal Superior de Justicia se integrará la actual Audiencia Territorial de Valencia.

El Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 28) crea también el Tribunal Superior de Justicia, sin hacer alusión alguna a la Audiencia Territorial.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (art. 23) dice que el Tribunal Superior de Justicia, que tendrá su sede en Albacete, es el órgano jurisdiccional de la región ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y con este Estatuto. Contiene la peculiaridad de que este Tribunal podrá constituirse en cualquier lugar del territorio de su jurisdicción cuando así lo exija la buena administración de justicia.

El Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 23) crea, asimismo, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias y dispone que se integrarán en el mismo los Tribunales de Justicia con sede en el territorio de la Comunidad.

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra dice (art. 59), que se establecerá un Tribunal Supe-

rior de Justicia, en términos iguales a los ya vistos y que en él se integrará la Audiencia Territorial de Pamplona.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura dice, en su artículo 43, que:

«El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Cáceres, es el órgano judicial en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y 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.»

El Estatuto de Autonomía de Baleares dice, en su artículo 48, que:

«El Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial correspondiente y ante el cual se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos y condiciones que resulten de la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás disposiciones complementarias.»

El Estatuto de Autonomía de Madrid, en su artículo 46, dice 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 corresponde al Tribunal Supremo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.1 de la Constitución.»

Por último, el Estatuto de Autonomía de Castilla-León dice, en su artículo 21, que:

«El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León constituye el órgano superior de la Administración de justicia de la Comunidad y alcanza a todo el ámbito territorial de la misma, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder, en su caso, a las Audiencias Territoriales y de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo.» Añade que: «El Tribunal ajustará su organización, competencias y funcionamiento a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás que le sean de aplicación.»

## II

Una nota común destaca de entre estas regulaciones que, como acabamos de ver, difieren en algo más que en el simple redactado. Nos referimos al hecho de que la organización judicial se contempla como acomodada al ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. Así, pues, los Tribunales Superiores de Justicia vendrían a sustituir o a superponerse a las Audiencias Territoriales. Luego veremos cuál de estas dos operaciones es la que se trata de poner en práctica, porque mientras algunos Estatutos hacen expresa mención de la supervivencia de éstas, otros omiten toda referencia al respecto, o bien tratan del asunto en tales términos que permiten plantearse la hipótesis de la sustitución; de ahí que algunos autores hayan considerado, como alternativa, la absorción y la integración de las Audiencias Territoriales en los Tribunales Superiores.

La división judicial de España, como la militar, la eclesiástica y otras, resulta de criterios especiales utilizados en función de peculiaridades específicas. En el caso de la división judicial, sin embargo, hemos de tener en cuenta que la redistribución del poder político y de las competencias ejecutivas que derivan de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía chocan frontalmente con la organización existente hasta ahora, ya que resultaría forzado y constituiría un auténtico semillero de conflictos y de rivalidades el que algunas Comunidades Autónomas tuvieran la capitalidad de la demarcación judicial en el territorio de otra comunidad. Si esto ha podido ocurrir en el pasado, porque la Audiencia Territorial tenía su sede en otra provincia de la misma región, ¿qué no sucedería ahora en que las

Comunidades Autónomas están investidas de potestades legislativas y cuando, desgraciadamente, no son pocas las personas que no entienden los límites de la operación autonómica y hacen gala de veleidades independentistas?

La redistribución del territorio en Comunidades Autónomas se ha hecho, en gran parte, a modo de actualización de los antiguos reinos o de la división en regiones, nunca reflejada en el Derecho escrito, pero conservando la integridad de las provincias; incorporándolas, por enteró, a una u otra comunidad o en coincidencia con una de éstas.

La división judicial, basada en demarcaciones coincidentes con el ámbito jurisdiccional de las Audiencias Territoriales, resulta hoy un anacronismo, porque la distribución demográfica de la población española ha variado sensiblemente desde que esta organización se puso en práctica. No podrá negarse que una nueva división judicial venía siendo necesaria, por dichas razones de orden demográfico, aun cuando nunca se hubiese estructurado el Estado de las Autonomías; y de esto constituye prueba concluyente el hecho de que mientras ciertas Audiencias Territoriales llevan una vida sosegada y apacible, otras han tenido que crear números plurales de salas, que siempre resultan insuficientes y que, por la acumulación de asuntos, se ven forzadas a despacharlos con retrasos desesperantes, en clara e insuperable pugna con los designios constitucionales.

### III

Como hemos visto antes, la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía crean un órgano jurisdiccional nuevo: el Tribunal Superior de Justicia. Pero de la lectura de estas leyes orgánicas se desprenden dos consecuencias que importa considerar. En primer lugar, que estos órganos nuevos no se inscriben en la organización judicial periférica, es decir, en el ámbito de las Audiencias Territoriales. En segundo lugar, que al mismo tiempo que han de ser un órgano jurisdiccional, los Tribunales Superiores de Justicia van a constituir una demarcación judicial coincidente con el ámbito espacial de las Comunidades Autónomas.

Lo que constituye, por consiguiente, objeto de reflexión es, por un lado, cuáles pueden ser las competencias de esos Tribunales Superio-

res, y, por otro, cómo se articulan con ellos las Audiencias Territoriales, supuesto que sigan existiendo, y que parte de las competencias de éstas habrán de asumir los Tribunales Superiores. También es de interés preguntarse si no es llegado ya el momento de la desaparición de las Audiencias Territoriales y de potenciar, a expensas de su extinción, a las Audiencias Provinciales que, fuera de la esfera de lo penal, apenas tienen papel alguno que desempeñar, siendo así que por virtud de lo que dice el artículo 141.1 de la Constitución (división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado) parece que tendrían que ser robustecidas.

En cuanto a la primera cuestión, tengamos en cuenta que los Tribunales Superiores de Justicia pueden ser Tribunales de casación y de revisión en materias de Derecho civil especial, cual es el caso contemplado en el Estatuto vasco (art. 14.1 a), el Estatuto catalán (artículo 20.1 a) y el Estatuto gallego (art. 29.1 a). En cambio, la existencia de dichos Tribunales como órganos jurisdiccionales de casación y de revisión, se justifica más bien poco en aquellas comunidades que carecen de un Derecho civil especial y respecto de las cuales queda intacta la competencia del Tribunal Supremo como lo queda también para las Comunidades que poseen Derecho civil especial en cuanto al conocimiento de los recursos de casación y de revisión en aquellos procesos en que la materia litigiosa es de Derecho común.

En el orden penal, los Estatutos de Autonomía no introducen modificaciones demasiado sensibles al sistema, tanto tiempo vigente.

Es en el orden contencioso-administrativo donde la existencia de los Tribunales Superiores cobra cierto sentido. Pero es también en este orden judicial en el que las Audiencias Territoriales juegan un papel más relevante porque son los órganos de primera o única instancia jurisdiccional. Aquí, el papel del Tribunal Superior de Justicia es claro para algunos supuestos: el de sustituir y consiguientemente descongestionar al Tribunal Supremo en sus funciones de Tribunal de Apelación. Pero tampoco siempre, porque los mismos Estatutos que han afrontado la cuestión dejan intacta esa competencia en los casos que vamos a ver a continuación, pues, según cual sea la materia litigiosa y cual sea el órgano administrativo autor del acto impugnado, el tratamiento de la apelación es distinto.

Los procesos de que habrán de conocer los Tribunales del orden contencioso-administrativo se han de dividir en cuatro grupos, atendida esta redistribución de competencias.



1. Un primer grupo estará constituido por los actos y disposiciones dictados por los órganos de las Comunidades Autónomas en materias cuya legislación corresponda en exclusiva a dichas Comunidades. Parece clara la competencia de los Tribunales residenciados en el territorio de la Comunidad Autónoma con exclusión de cualesquiera otros.

2. Un segundo grupo estará constituido por los actos dictados por órganos de la Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas, de los que conocerán en primera instancia los órganos jurisdiccionales residenciados en la Comunidad, pero si se sigue la línea marcada por los Estatutos vasco, catalán y gallego, será el Tribunal Supremo quien conozca de la segunda instancia jurisdiccional.

3. Un tercer grupo está constituido por los actos que se dicten por las Administraciones de las Comunidades Autónomas al amparo de las normas de desarrollo legislativo de leyes estatales marco. En tales casos se hace necesario, ante todo, concretar si las normas meramente reglamentarias que pormenorizan las de desarrollo de rango legislativo y los actos resolutorios que se dicten en ejecución de unas y otras normas, o de ambas, han de entenderse sometidos al régimen de impugnación de los dictados por las Comunidades Autónomas en la esfera en que éstas ostenten en exclusiva la titularidad de la función legislativa, o bien al de los actos dictados por la Administración del Estado; cuestión que entendemos inclina a favor de la primera de estas hipótesis, ya que está claro que el juicio ha de emitirse en orden a la adecuación del reglamento o resolución a una norma innegablemente legislativa, dictada por la Comunidad Autónoma en virtud de una habilitación de las Cortes Generales, dentro de los condicionamientos de la ley marco, ya que en los mencionados supuestos, la Administración de la Comunidad no actúa como vicario de la Administración estatal, como cuando lo hace en ejecución de la legislación del Estado.

4. Un cuarto grupo estaría constituido por los actos y disposiciones que se dicten por las Administraciones de las Comunidades Autónomas en ejecución de leyes orgánicas de transferencia o de delegación. Este supuesto es el que se contempla en el apartado 2 del artículo 150 de la Constitución. Aquí sí que en el ejercicio de estas competencias de mera ejecución de la legislación estatal, la Administración de las Comunidades Autónomas actúa como vicario

de la Administración del Estado y, por consiguiente, a los actos que en esta específica modalidad de función ejecutiva se dicten les corresponde el régimen de impugnación que los Estatutos establecen para los dictados por la propia Administración del Estado. Y lo mismo ha de decirse de los actos que dicten las Administraciones autonómicas en ejecución de la legislación del Estado.

Lo que queda dicho nos conduce a pensar que la determinación de la competencia jurisdiccional y el régimen de impugnación de los actos administrativos en el recién creado Estado de las Autonomías viene dado por el origen, estatal o autonómico, del Derecho, aplicable preferentemente a la consideración de cuál sea el órgano autor del acto impugnado.

De confrontar el esquema que hemos visto con las prescripciones generales de los Estatutos de Autonomía, parece ha de poder afirmarse que lo que ha estado en la mente del legislador ha sido situar en la cúpula judicial de las Comunidades Autónomas a los Tribunales Superiores de Justicia, investidos de una competencia territorial coincidente con el territorio de la respectiva Comunidad. Que dichos Tribunales, en ciertos órdenes de actividad y para ciertas materias actuarán como superiores jerárquicos de las Audiencias Territoriales. Que éstas tienen que reajustarse como demarcación en el sentido de atemperarse a la asignada a los Tribunales Superiores, lo que conduce a entender que, si bien las Audiencias Territoriales perviven como órgano jurisdiccional pueden, en algunos casos, perder el carácter de demarcación judicial, al menos en la extensión y con los límites hasta ahora existentes.

No creemos pueda tener otra interpretación la reiterada frase que los Estatutos de Autonomía contienen, destinada a expresar que en los Tribunales Superiores se integrarán las Audiencias Territoriales. Como sea que integrarse significa formar parte y como que formar parte no significa desaparecer, lo que se concluye es que las Audiencias Territoriales se mantienen como órgano jurisdiccional de una organización de la que no son el nivel más alto, como venía sucediendo, aunque sin merma necesaria de las competencias que les están atribuidas. A la luz de lo que anticipan los Estatutos de Autonomía, las modificaciones las sufrirán en tanto que demarcación judicial y al objeto de hacerse territorialmente coincidentes con el ámbito de los Tribunales Superiores o con el de la creación de nue-

vas Audiencias Territoriales, como órgano jurisdiccional, en aquellas Comunidades Autónomas que no la posean, por entero, como propia, cual es, por ejemplo, el caso de Murcia.

#### IV

Hemos hecho antes una breve alusión al artículo 141.1 de la Constitución, en el sentido de que quizá no sería un despropósito pensar en una remodelación más a fondo, enderezada a volver a los órganos judiciales de competencia provincial en el orden contencioso-administrativo. Si los rumbos actuales responden al propósito de aproximar la Administración a los administrados y si para la aplicación de esa política se han esgrimido razones de innegable solidez, habrá que convenir en que los mismos argumentos son válidos para hacer lo propio con la Justicia. Y teniendo en cuenta que las Audiencias Territoriales en lo contencioso-administrativo son un órgano de primera instancia jurisdiccional, la asignación de sus funciones a salas de esa jurisdicción en las Audiencias Provinciales no sólo sería conveniente a los fines expresados más arriba, sino que podría contribuir decisivamente a desatascar a las Audiencias Territoriales radicadas en las grandes ciudades que son capitalidad de las provincias más pobladas y también de Comunidad Autónoma.

Si las Audiencias Territoriales, en tanto que órganos, carecen de competencia en el orden penal y en el social, si en el orden civil son predominantemente Tribunales de apelación fácilmente sustituibles por los Tribunales Superiores de Justicia y si en el orden contencioso-administrativo son órganos de primera instancia jurisdiccional, alejados muchas veces de lugares cuya posibilidad fácil y rápida de conocimiento inmediato y directo es de vital importancia en la práctica de las pruebas, sobrecargadas de litigios en aquellos territorios en que por razón de la capitalidad y de la alta demografía de su entorno son cada vez más importantes, para administrar aquel tipo de justicia que nos presenta como ideal el artículo 24 de la Constitución, bien vale la pena reflexionar acerca de si, a despecho de las ya conocidas insuficiencias de personal preparado y de las penurias presupuestarias tradicionales y nunca corregidas en la rama de Justicia, la traslación a las Audiencias Provinciales de las competencias de las Territoriales en lo contencioso-administrativo podría permitir

la apertura hacia una situación menos insatisfactoria a cambio de un precio que parece soportable.

Bien es cierto que esta idea tiene el inconveniente de la posible inconstitucionalidad de una ley orgánica posterior a los Estatutos de Autonomía que contenga preceptos contrarios a los de éstos. Sin embargo, creemos que el inconveniente es salvable atendida tanto la supeditación que los propios Estatutos proclaman a lo que se disponga en la Ley Orgánica del Poder Judicial como la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de las demarcaciones judiciales; y teniendo en cuenta también que, no obstante su colocación en los textos que hemos visto, las menciones que se hacen a las Audiencias Territoriales tienen un cierto tono de norma transitoria.

## **V. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION**



## **1. Agentes públicos**

