

**FUNDAMENTO, NATURALEZA, EXTENSION  
Y LIMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA  
DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**  
(A propósito de la nueva regulación introducida por la Ley  
Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se  
reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder  
Judicial)

Por JOSE MARIA PORRAS RAMIREZ

**SUMARIO**

I. INTRODUCCIÓN A MODO DE PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.—II. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA POTESTAD NORMATIVA DEL CGPJ.—III. EL ÁMBITO DE EJERCICIO Y SUS LÍMITES.—IV. CONCLUSIÓN.

**I. INTRODUCCIÓN A MODO DE PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN**

No deja, cuando menos, de llamar la atención de todo aquel que se acerca al estudio, siquiera sea sumario, de la ingente producción doctrinal dedicada desde la aprobación de la Constitución al tratamiento del sistema de Fuentes del Derecho que esta disciplina, la comprobación del relativo olvido, de la escasa atención que se ha venido dispensando en el seno de la misma, al análisis de la problemática que suscita el ejercicio de la llamada potestad reglamentaria de los órganos constitucionales del Estado distintos del Gobierno.

La explicación de este hecho, que se manifiesta las más de las veces, salvo en ocasiones ciertamente excepcionales, en un apresurado cuando no superficial despacho de la cuestión, en el que abundan los lugares comunes, ha de atribuirse, pienso, valga la excusa, en primer lugar, a la consciente necesidad de tener que dilucidar, con carácter prioritario y urgente, otros aspectos de mayor relieve dogmático e importancia práctica, nucleares en lo que viene a ser el reto de la construcción científica de una

teoría de las Fuentes del Derecho conforme a la Constitución, por primera vez en España (1).

Junto al apunte del carácter supuestamente menor del objeto, del que sólo se exceptiona, en parte, el tratamiento de los llamados reglamentos parlamentarios, normas con rango y valor de ley cuya trascendencia no es preciso subrayar, contribuye a explicar igualmente, a mi juicio, el manifiesto desinterés doctrinal existente hasta la fecha, la constatación de la no plena sumisión de estos peculiares reglamentos al sistema ordinario y general de producción normativa, por venir propiamente a dar lugar los mismos a un derecho autónomo, de carácter preferentemente estatutario, manifestación normativa de la potestad de autodisposición, de regulación de su organización y funcionamiento interno, que asiste a los órganos constitucionales del Estado, a los solos efectos de lograr la satisfacción de los intereses que les son propios, agotando, por lo general, en tan reducido ámbito, su eficacia. De ahí su relativa marginalidad o exterioridad respecto del sistema general de Fuentes del Derecho (2).

La alegación de esa limitación de alcance a la que se ha visto tradicionalmente circunscrito el ejercicio de la potestad normativa asignada a los órganos constitucionales de referencia, Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial, esencialmente se acompaña, además del argumento de que su puesta en práctica no parece afectar a los derechos y deberes del común de los ciudadanos, por generar tan sólo lo que suelen denominarse relaciones de supremacía especial, que escapan, por su propia naturaleza o esencia, al régimen jurídico general.

Lo dicho, que en buena medida no deja de ser cierto, choca, sin embargo, a la hora de seguir haciéndose valer como disculpa, con la constatación del hecho que supone el desbordamiento de esos límites originarios, evidenciado por la práctica experimentada en los últimos años. Y es que cuando se observan atentamente los actos normativos, producto de la referida atribución competencial, no puede por menos que convenirse en que los mismos muestran, en ocasiones, una voluntad de repercusión o eficacia *ad extra* indudable. Este fenómeno expansivo, revelador del desajuste existente entre teoría y práctica, en tanto que imprevisto por el legislador de 1985, ha venido resultando particularmente evidente en lo que a algunos de los emanados por el Consejo General del Poder Judicial respecta, cuando menos hasta el momento de subsanarse su falta de regulación con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de

---

(1) Véase el comentario que a este respecto dedica en la «Introducción» de su obra F. BALAGUER CALLEJON: *Fuentes del Derecho*, vol. I: *Principios del ordenamiento constitucional*, Madrid, Tecnos, 1991, págs. 21 y sigs.

(2) Así, G. ZAGREBELSKY entiende que es rasgo que caracteriza a los modernos ordenamientos constitucionales democráticos, en tanto que expresión del «pluralismo sociale del nostro tempo», «la pluralità delle fonti e il policentrismo dei luoghi di produzione normativa». Véase su «Il sistema delle fonti del Diritto», en *Manuale di Diritto costituzionale*, vol. I: *Introduzione*, Turín, UTET, 1988, pág. ix.

julio, del Poder Judicial: modificación esta que sí contempla y regula tal fenómeno, generador de una problemática tan rica como compleja, necesitada en todo caso de atento estudio.

De ahí la necesidad sentida de replantearse cuestiones tales como las del fundamento, naturaleza, extensión y límites de una potestad normativa de perfiles, cuando menos hasta reciente fecha, tan imprecisos y fluctuantes, por su indefinición tanto legislativa como jurisprudencial (3), como lo han venido siendo, en general, en lo que a su determinación final se refiere, los del propio ámbito competencial del órgano constitucional titular de la misma, especialmente en lo que concierne a la administración del personal y de los medios materiales afectados al ejercicio de la potestad jurisdiccional prevista por la Constitución (art. 117), cometido esencial al que se orienta el mismo dado su carácter de institución u «órgano de gobierno del Poder Judicial» (art. 122.2).

Y es que el progresivo acrecentamiento de las competencias directivas del Consejo General, que se traduce en un simultáneo vaciamiento, por transferencia al mismo, de las otrora encomendadas en esta materia al Gobierno, esto es, al Ministerio de Justicia, se halla en directa relación de sentido con la «vis expansiva» experimentada por esa potestad reglamentaria, que pasa así a estimarse, una vez dotada por el legislador de la reforma de la LOPJ, de la necesaria cobertura jurídica que la ampara en todas sus dimensiones, cauce necesario, «instrumento fundamental para el ejercicio de sus competencias» (4), en aras del cumplimiento de los fines institucionales a los que se orienta el mismo, en esta su esfera primordial de actuación.

## II. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA POTESTAD NORMATIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

A) Puesta así de relieve la importancia que la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial ha pasado a alcanzar en la práctica, conviene comenzar preguntándose por el fundamento lógico de la misma. A este respecto procede afirmar inicialmente algo no por tópico menos cierto: su carácter inherente a la condición de su titular de órgano constitucional. En consecuencia, y aunque pueda conjeturarse mucho al respecto [recuérdese sin más, salvando las distancias, el intenso debate doctrinal e incluso jurisprudencial abierto en la Italia de los años sesenta acerca de la naturaleza jurídica del Consiglio Superiore della Magistratu-

---

(3) Lo que ha sido puesto de relieve, entre otros, por E. ALVAREZ CONDE: «El ámbito competencial del Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 16 (1993), págs. 9-45, en especial, pág. 19.

(4) Así la llama, en el Punto X de su extensa Exposición de Motivos, la LO 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

ra (5), modelo inequívoco, aunque diferenciado, de su homólogo español] (6), es pacífico entre nosotros considerar como tal a la institución de gobierno del Poder Judicial prevista por la Constitución, merced, sobre todo, a la apoyatura que, en este sentido, brindan los artículos 59 y 73 de la LOTC, en sede de conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales.

Y es que más allá de la dudosa utilidad que, desde una perspectiva teórica, pueda ofrecer el mantenimiento de semejante concepto, extraído del marco histórico-constitucional en el que se formuló, el característico del principio monárquico (7), sobre todo por no corresponderse o adecuarse hoy con los poderes y funciones del Estado en los modernos ordenamientos constitucionales democráticos, lo que en el caso que nos ocupa resulta palmariamente evidente (8); lo cierto es que tal definición, que se deduce, según es tradicional, inicialmente, de la inmediata, directa y originaria regulación constitucional de sus atributos estructurales y funcionales básicos, y del hecho de discurrir necesariamente su actuación en tal esfera o plano del ordenamiento; aparece igualmente ligada, en esencia, a la posición «superiorem non recognoscens» que ocupa en su ámbito funcional el beneficiario de la misma (9).

Este se encuentra así en el vértice del aparato organizativo estatal junto a los restantes de este modo calificados, con los que comparte, en lo que a su *status* respecta, una efectiva paridad de rango e independencia jurídica, siendo, en definitiva, elemento configurador de la forma de gobierno establecida por la Constitución, de cuya estructura institucional es, por tanto, componente fundamental e indefectible, al implicar su eventual supresión una transformación sustancial en la organización jurídi-

---

(5) Véase, por todos, poniendo de manifiesto sus frágiles presupuestos teóricos, al tiempo que alude a la necesidad de redefinir a los mismos, el ya clásico trabajo de: E. CHIELI: «Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionali. (Appunti per una definizione)», en *Archivio Giuridico*, vol. CLXIX, 1965, págs. 61-113. Y la valoración que hace a este respecto el Consiglio di Stato italiano, entre otras, en su Decisione 14 marzo 1962, núm. 248, en *Il Foro Italiano* III-118. *Giurisprudenza Amministrativa*, págs. 118-121. Más contemporáneamente, analiza la naturaleza del mismo: A. PIZZORUSSO: «Il Consiglio Superiore della Magistratura nella forma di governo vigente in Italia», en *Questione Giustizia*, núm. 2 (1984), págs. 284 y sigs.

(6) Sobre las influencias recibidas y los caracteres específicos y diferenciadores que presenta la institución española de referencia, cfr. P. ANDRÉS IBÁÑEZ y C. MOVILLA ALVAREZ: *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, págs. 48 y sigs. Y también: M. TEROL BECERRA: *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, CEC, 1990, págs. 53-61.

(7) Las originarias formulaciones del concepto se hallan en S. ROMANO: «Nozioni e natura degli organi costituzionali dello Stato (1898)», en *Scritti minori*. Volume Primo: *Diritto costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1950, págs. 1-40, y en G. JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre* (1900) (trad. esp.: *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1970, págs. 412-427).

(8) Tal y como ha denunciado con referencia a Italia, A. PIZZORUSSO: «Organizzazioni dei pubblici poteri», en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, vol. XXXI, págs. 151-158, en especial, págs. 153 y sigs.; y a España, L. M.<sup>o</sup> DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ: *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas, 1991, pág. 138.

(9) S. ROMANO: *Principii di Diritto costituzionale generale*, Milán, Giuffrè, 1947, págs. 156-157.

co-política toda, que afectaría así a la globalidad del sistema constitucional diseñado (10).

Estos rasgos clasificatorios apuntados son aplicables con alguna reserva significativa al CGPJ, particularmente en lo que al carácter esencial de su función se refiere, por constatarse que la desempeñada por éste posee una condición meramente vicarial e instrumental, no afectando al ejercicio de la potestad jurisdiccional, que es competencia exclusiva de los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial (art. 117.1 CE), del que no forma parte el referido Consejo. Esto se debe a que, como señala el Fundamento Jurídico 6.º de la STC 108/1986, de 29 de julio, su existencia no resulta consecuencia necesaria e imprescindible de la proclamación de la cláusula Estado de Derecho en la Constitución, que se cuida por su parte de establecer otras garantías genéricas (arts. 117.2, 122.1 y 127.2 CE), que protegen o aseguran con tanta o mayor eficacia la independencia judicial (11).

Y ello es así hasta el punto de poder afirmar que la imprevisión constitucional de la existencia del Consejo, tal y como ocurre, por lo demás, en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno cultural, en modo alguno vendría a suponer merma sustancial, neutralización efectiva de la virtualidad de tal principio constitucional (12), por venir a comportar su presencia, tan solo, una contribución adicional, una garantía específica, de orden únicamente externo, que no afecta, por tanto, a su contenido esencial, orientándose a la preservación de esa independencia frente a potenciales injerencias de otros poderes del Estado, particularmente del Gobierno, reforzando así el principio de separación de poderes (13).

---

(10) Véase, al respecto, L. ROSSI: «La parità giuridica dei poteri costituzionali nello Stato moderno», en *Rivista di Diritto Pubblico*, Parte Prima, 1936, págs. 57-72. Y entre nosotros: M. GARCIA PELAYO: «El "status" del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1 (1981), págs. 11-34, en especial, págs. 13 y sigs.

(11) Véase, por todos, sobre la significación tanto interna como externa de este «principio básico de la jurisdicción en el moderno Estado constitucional»: I. DE OTTO Y PARDO: *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989, págs. 171-177. Desde una similar perspectiva dogmática, haciendo particular referencia a las garantías que al mismo vincula el ordenamiento jurídico, J. L. REQUEJO PAGÉS: *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, en especial, págs. 159-160, 168 y sigs., y 178 y sigs. Cfr. también S. MUÑOZ MACHADO: *La reserva de jurisdicción*, Madrid, La Ley, págs. 11-30.

(12) Una útil descripción panorámica de la regulación de las principales garantías constitucionales que, a fin de preservar la independencia judicial, incorporan los ordenamientos extranjeros puede consultarse, con particular aprovechamiento, en L. M. DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ: «Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 34 (1992), págs. 19-39, en especial págs. 33-35, donde se resaltan las contradicciones a las que se ve necesariamente abocada toda concreción institucional de la idea de independencia colectiva de la judicatura.

(13) Cfr. a este respecto lo que taxativamente afirma el Fundamento Jurídico 7.º de la STC 108/1986, de 29 de julio. Con todo, no conviene despreciar en un país de la tradición del nuestro la significación de tal aportación, ya que, como muy bien recuerda el profesor DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, «la independencia judicial externa ha sido la preocupación tradicional del constitucionalismo por el afán de librar a la judica-

Tal matización de carácter teórico, que implica, en rigor, privar al CGPJ de la condición de órgano constitucional, atribuyéndole en su lugar la consideración secundaria, acuñada igualmente por la doctrina italiana, de mero «órgano de relieve constitucional» (14), se ve, sin embargo, silenciada por el legislador español que atribuye aquel rango supremo al mismo, con criterios eminentemente prácticos, esto es, a fin de conferirle legitimación activa en los procesos constitucionales que tengan lugar por conflicto de competencia entre órganos constitucionales, al incluirlo en la enumeración de los mismos que a esos efectos hace en el artículo 59.3 LOTC. De este modo se aborta en origen, cuando no se relega a un plano meramente académico, toda eventual disquisición a este respecto, quedando así la institución de referencia asimilada, por extensión, a las restantes que sí merecen, de manera contrastada e inequívoca —tal es el caso del Gobierno, del Congreso de los Diputados, del Senado y del propio Tribunal Constitucional— esa consideración.

Ello supone, a efectos prácticos, anudar a la misma toda una serie de consecuencias conexas que vienen a garantizar su independencia interna de organización y funcionamiento, asegurando así el pacífico ejercicio de sus funciones sin que poder externo alguno pueda condicionarlo. Tal haz de facultades, que componen e integran lo que se viene a conocer como la potestad de autodisposición del órgano, las confiere, con mayor o menor extensión y diferencia de calidad, dado el distinto rango de la fuente de atribución, ya la Constitución misma (en el caso de las Cámaras parlamentarias, sin duda el paradigma, además del precedente histórico: art. 72.1) (15), ya la Ley Orgánica de desarrollo (en los supuestos del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial), interpretándose así no sólo como atributos consustanciales a su posición y *status*, por venir a potenciar la dignidad y condición del órgano, sino también, y sobre todo, como instrumentos que facilitan a éste la consecución de sus fines institucionales con plena independencia, evitando interferencias de cualquier signo.

Y es que, tal y como ha visto G. ZAGREBELSKY, el fundamento lógico de la autonomía organizativa y funcional de los órganos constitucionales es preciso vincularlo al pluralismo interno, concreción del más general, de carácter político-social, que informa a los modernos ordenamientos democráticos, por resultar consustancial a la forma de gobierno de la que éstos son parte integrante, en tanto que elementos configuradores (16). Tal hecho, traducido en la habilitación a cada uno de esos órganos

---

tura del yugo del monarca absoluto primero y del poder ejecutivo después...» (cfr. su *Régimen constitucional del Poder Judicial*, cit., pág. 103).

(14) E. CHELI: *Organi costituzionale e organi di rilievo costituzionali (Appunti per una definizione)*, cit., págs. 111-113.

(15) Véase, por todos, L. M. DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ: *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias* (Cuadernos de los Studia Albortiana), Zaragoza, 1985, págs. 75 y sigs.

(16) G. ZAGREBELSKY: «Il sistema delle fonti del diritto», en *Manuale di Diritto costituzionale*, vol. I, Turín, UTET, 1988, pág. 195.

para desarrollar una potestad normativa de limitado alcance, que posibilite el perfil de un ámbito propio de actuación, provisto de un régimen jurídico que necesariamente también habrá de serlo, y que, aún hallándose obviamente ordenado a la Constitución, su indudable fundamento jurídico, ya sea inmediato o mediato, según qué casos, permitirá, de cualquier modo, mostrar al mismo erigido en un límite al libre desarrollo de las fuentes generales, particularmente a la acción de la ley y actos normativos asimilados (lo que en el caso de los Reglamentos de las Cámaras, que son fuentes primarias, inmediatamente subordinadas a la Constitución, resulta de todo punto evidente), a fin, y esto es lo que cuenta, de evitar que otros órganos, a través de sus propios actos, interfieran o alteren su recíproca posición de independencia.

La consecuencia principal que se deriva de esa concepción necesariamente policéntrica del sistema de producción normativa establecido por la Constitución es la constatación de la existencia de una pluralidad de actos normativos emanados de esos órganos, que no aparecen sometidos plenamente al sistema ordinario y general, heredado del «Estado legal de Derecho» decimonónico, que se basaba en el postulado de la atribución del monopolio de la función primaria de creación del Derecho al Parlamento. Tal ruptura, que, como se ha apuntado, produce un efecto diversificador en la determinación constitucional del sistema de fuentes, se evidencia en la posibilidad de distribuir la capacidad de producción normativa entre los diferentes órganos constitucionales, por lo que supone una reestructuración de los principios de articulación del ordenamiento (17).

Es, pues, tal y como se ha señalado, la Constitución, directamente, o la ley orgánica de desarrollo, en los supuestos en los que se procede a una desconstitucionalización de la posición final del órgano, hecho este que es posible advertir particularmente con referencia al caso que nos ocupa, quien se encarga de determinar, a modo de expreso fundamento jurídico, el ámbito habilitado a la autonomía normativa de aquél, estableciéndose una relación de carácter jerárquico entre ambas clases de normas (18). Así, en lo que al CGPJ respecta, esa autonomía normativa es de atribución

(17) F. BALAGUER CALLEJON: *Fuentes del Derecho*, vol. I: *Principios del ordenamiento constitucional*, cit., págs. 25-27.

(18) Conviene, por tanto, descartar, por carecer de sustento positivo alguno en el ordenamiento, la fácil tentación consistente en argüir, como en su día hiciera en Italia A. SANDULLI («La "posizione" della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, año X [1960], págs. 705-727, en especial págs. 719 y sigs.), la existencia de un común fundamento constitucional, de carácter «sustancial» o «material», de la potestad reglamentaria de los órganos constitucionales, insito a la naturaleza y posición que ocupan éstos en el ordenamiento; con independencia de que se proceda o no a un reconocimiento de carácter «formal» de la misma en la Constitución o en la ley reguladora, por entender que éste nada añadiría a aquél, expresado en un principio implícito del ordenamiento y, en consecuencia, válido y extensible a todos los órganos constitucionales por el simple hecho de tener la naturaleza de tales. Y es que, como muy bien replica S. P. PANUNZIO (*I regolamenti della Corte Costituzionale*, Padua, Cedam, 1970, págs. 210-212), «la categoría de órganos constitucionales tiene una naturaleza preferentemente clasificatoria, que no normativa», por lo que no puede afirmarse, con base

legal, al ser el artículo 110.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, quien, en abierto paralelismo con la atribución de naturaleza análoga que realiza el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en favor de éste, confiere al órgano de referencia la potestad de dictar reglamentos.

B) Se trata, en consecuencia, y de este modo comenzamos a abordar la cuestión de su naturaleza jurídica, de normas secundarias, al estar directamente subordinadas a la Ley Orgánica habilitante, que se asemejan en lo que a su posición y valor respecta a los reglamentos propiamente dichos, emanados del Ejecutivo, razón que quizá explique, pese a su disímil voluntad normativa, fundamento lógico y ámbito de aplicación, el empleo de un común *nomen iuris* para designarlos.

Así, la utilización mimética o analógica de la forma «reglamento», en principio reservada exclusivamente a «las normas escritas dictadas por la Administración» (19), para denominar también, mediante la misma, a esa pluralidad de actos normativos de muy varia condición y trascendencia, expresados en «acuerdos» del Pleno del CGPJ, no es sino testimonio de la complejidad e imprecisión adquiridas por tal concepto, resultado tanto de la dispersión subjetiva de la potestad normativa generadora de las fuentes así denominadas como de la acentuación del proceso expansivo experimentado por la misma; además de traer causa de la revisión de los fundamentos jurídico-políticos sobre los que la potestad reglamentaria descansa (20). De este modo, hecha esta corrección, se viene a conectar con la necesidad sentida de proceder a una ampliación sustancial de la definición originaria, tradicionalmente empleada, conviniendo con I. DE OTTO, en que «con el término reglamento se alude a las normas jurídicas dictadas por la Administración, o más en general, por órganos del Estado o del poder público que no ostentan la potestad legislativa» (21).

Sin embargo, y pese a la introducción de esta importante rectificación semántica, expresiva del esfuerzo por tratar de adecuar semejante fenómeno normativo a la extraordinaria proliferación de contenidos necesitados de regulación infralegal, que una

---

en la misma, que exista, de forma individualizada, un «régimen de garantías común, válido indistintamente» para todos ellos, ni que aquellas que singularmente les asisten «desciendan» necesariamente de esa condición. «En realidad, cada órgano constitucional tiene sus propias prerrogativas, necesarias para el ejercicio independiente de sus particulares funciones». La diferencia funcional y estructural que existe entre ellos así lo justifica. Habrá de ser, en consecuencia, el propio ordenamiento quien, de modo expreso y caso por caso, confiera éstas a los mismos.

(19) E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, Madrid, Civitas, 1986, pág. 183.

(20) Una excelente visión de conjunto acerca de las transformaciones experimentadas en el entendimiento de la potestad reglamentaria en los modernos ordenamientos contemporáneos puede consultarse en J. A. SANTAMARIA PASTOR: *Fundamentos de Derecho administrativo*, I, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, págs. 706-714. Véase, igualmente, P. BRAVO FERNANDEZ DE ARAOZ: «La titularidad de la potestad reglamentaria», en *Poder Judicial*, I (1986), págs. 101-107.

(21) I. DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pág. 214.



misma forma cubra actos tan diferenciados desde el punto de vista del Derecho positivo, obliga a precisar su peculiar naturaleza con mayor énfasis, a fin de evitar que bajo el paraguas de la misma se haga convivir, de manera prácticamente indiferenciada, a actos normativos que responden al ejercicio de potestades de producción jurídica, de fundamentación lógica y voluntad normativa bien distintas.

Así, es preciso afirmar que la potestad normativa de los órganos constitucionales presenta en común, pese a su heterogéneo carácter, diferente extensión y régimen jurídico, según qué casos, el venir a responder siempre a la realidad institucional de éstos, es decir, a sus necesidades organizativas y funcionales. Sólo partiendo de esa premisa podrá entenderse su peculiar, por dual, naturaleza jurídica, la que explica que los actos producto de la misma sean expresión no sólo de una potestad reglamentaria de carácter instrumental, al hallarse ésta puesta al servicio de los fines institucionales del órgano en cuestión, sino que resulten igualmente manifestación de un derecho autónomo, de carácter preferentemente estatutario, dotado de caracteres propios, que sólo en parte coinciden con los que se entienden como consustanciales al llamado Derecho reglamentario (22).

Lo dicho afecta particularmente a los actos resultado del ejercicio de la potestad normativa atribuida por sus respectivas Leyes Orgánicas al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial (en la versión original de 1985), pues en el caso de los llamados, por razones exclusivamente históricas, Reglamentos de las Cámaras Parlamentarias (art. 72 CE), manifestación de su amplia y genérica potestad de autodisposición (decantada a fin de preservar la independencia de la Asamblea frente a las posibles injerencias del monarca), es claro que no son en modo alguno producto de potestad reglamentaria alguna, sino que aparecen asimilados a la condición de auténticas leyes por su rango y valor, guardando con las mismas una relación presidida por el principio de competencia, que no por el de jerarquía, al serles atribuido su ámbito material de actuación por la Constitución misma. Su emanación de los propios órganos legislativos, ordenándose directamente a la Constitución, en tanto que normas primarias, conlleva que su control jurisdiccional corresponda exclusivamente al Tribunal Constitucional [art. 27.2.d) LOTC] y no a los jueces y tribunales ordinarios (23).

---

(22) Para una definición de lo que se entiende por Derecho estatutario, continúa resultando necesario acudir a los orígenes de su formulación doctrinal. Así, cfr. P. LABAND: *Das Staatsrecht des deutschen Reiches (1876-1882)* (trad. fr.: *Le Droit public de l'Empire allemand*, tomo I, París, Giard & Brière, 1900, pág. 177). Y también O. MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht (1895)* (trad. esp. de la edición francesa del autor: *Derecho administrativo alemán*, tomo I: *Parte general*, Buenos Aires, Depalma, 1982, págs. 170-172). Entre nosotros, insiste en la necesidad de proceder a esta distinción no excluyente de lo que es estricto Derecho reglamentario y lo que propiamente es Derecho estatutario: F. BALAGUER CALLEJON: *Fuentes del Derecho*, vol. II: *Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 99 y sigs.

(23) E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ: *Curso...*, tomo I, cit., pág. 225.

En cambio, en el supuesto de los producidos por el TC y por el CGPJ, dada su condición indiscutible de normas secundarias, sí es posible incluirlos, por asimilación, dentro la consideración reglamentaria; lo que supone la posibilidad de aplicarles, con las salvedades y especificaciones propias del caso concreto que se establezcan en las respectivas leyes orgánicas habilitantes, un común régimen jurídico. De ahí que no puedan ser objeto de juicio de constitucionalidad, sino de legalidad por parte de la jurisdicción ordinaria designada competente, que, en el caso que nos ocupa, no es otra, por analogía o subsidiariedad, que la contencioso-administrativa, según expresamente establece el artículo 58 de la LOPJ, que habilita a la Sala correspondiente del Tribunal Supremo a efectos de realizar esa suerte de control (24).

A esta consideración reglamentaria inicial es necesario igualmente añadir, según se adelantó, la condición estatutaria que tales actos normativos revelan poseer. La misma se deduce, tal y como se ha indicado, de la realidad institucional que presentan los órganos a quienes esos actos se imputan, desarrollándose, las más de las veces, dentro del acotado ámbito de actuación que les es propio a éstos y que la Ley Orgánica respectiva genéricamente determina, justificando la atribución de una autonomía normativa a desplegar en el mismo (25).

De ahí que tal potestad, en un principio, se destine a la autodeterminación de las reglas básicas de organización y funcionamiento del propio órgano; pudiendo, no obstante, exceder o rebasar el ejercicio de la misma tales márgenes (los propios de la autoadministración), de forma excepcional, mediando necesariamente una expresa atribución legal, en consonancia con las necesidades que éste haya de satisfacer institucionalmente (y que no necesariamente tienen por qué coincidir con los intereses estrictamente propios del órgano, ya que muy bien pueden ser éstos ajenos o externos al mismo, materializándose en actos normativos de heteroadministración), como sucede, con particular relieve, en el caso del CGPJ, dada su señalada condición vicarial de «órgano de gobierno del Poder Judicial».

Sea como fuere, la principal consecuencia de orden práctico que de tal consideración estatutaria se deriva, en tanto que fuente de un Derecho autónomo, es la de-

---

(24) Para conocer los problemas tanto dogmáticos como de índole práctica que suscita el tratamiento del régimen jurídico interno de las «organizaciones estatales no administrativas», cfr. el sugestivo trabajo de J. A. SANTAMARIA PASTOR: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, 9 (1981), págs. 7-20. Con referencia al caso que nos ocupa, J. DELGADO BARRIO: «Régimen jurídico de los actos del Consejo General del Poder Judicial: su impugnación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 32, págs. 837-853.

(25) Señala así que «no repugna a la esencia de un ordenamiento jurídico de tipo pluralista como el configurado por la Constitución la existencia de órganos constitucionales dotados de potestad reglamentaria distinta y excluyente de la que con carácter general se atribuye al Gobierno». M. BASSOLS COMA: «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», en VV. AA.: *La Constitución y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, IEF, 1979, págs. 311-361, en especial págs. 317-320.

terminación de la existencia, si no siempre de manera expresa, sí cuando menos deducible implícitamente, de un ámbito reservado por la Ley Orgánica apoderadora al desarrollo de tal potestad normativa de carácter reglamentario; ámbito que necesariamente habrá de sustraerse a la acción de otros órganos constitucionales, que deberán respetarlo, de acuerdo con el principio de la competencia, al entender que existe un espacio garantizado por el ordenamiento jurídico al ejercicio autónomo de una potestad normativa puesta al servicio del cumplimiento de los fines institucionales del órgano estatal titular de la misma. De ahí, insisto, la obligación genérica que tienen de no emanar, en aras del respeto del principio indicado, concreción en este caso del de separación de poderes, actos normativos que puedan invadir o colisionar con los dictados por aquél, a menos, eso sí, que de manera expresa y justificada la Ley Orgánica, que actúa como presupuesto habilitante y limitador a un tiempo, permita hacerlo (26).

### III. EL ÁMBITO DE EJERCICIO Y SUS LÍMITES

En vistas de lo expuesto, conviene pasar a continuación a exponer la problemática que suscita la determinación de la extensión que se viene a dar a esa peculiar potestad reglamentaria asignada al CGPJ. Como ya se ha apuntado, al exponer el fundamento y la naturaleza de la misma, la autonomía normativa conferida a los órganos constitucionales no es nunca un fin en sí mismo, sino un instrumento destinado a proveer la satisfacción de los fines institucionales que tienen éstos encomendados por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, y aunque sea redundante decirlo, el ámbito en el que se desarrolla la misma es, por definición, siempre limitado, vinculándose estrechamente a las necesidades tanto estructurales u organizativas como funcionales que tienen los mismos, esto es, a lo que antes hemos llamado, la realidad institucional del órgano en cuestión. De ahí que su extensión varíe necesariamente de un órgano a otro, aunque sea posible establecer unas pautas generales, un mínimo común denominador, presente en todos ellos.

A) Así, en principio, es claro que tales reglamentos o estatutos, dicho en sentido propio o estricto, se orientan a la autorregulación de la organización y funcionamiento internos del órgano que los emana, careciendo, por consiguiente, de proyección más allá de la esfera material de actuación indicada. Se alude así a la existencia de una potestad reglamentaria *ad intra*, por lo demás inherente a toda organización pública o privada, de unas ciertas dimensiones estructurales, que permite a la misma disponer, conforme a esas normas o «reglas de derecho autónomas» (27), al efecto

(26) Cfr. F. BALAGUER CALLEJON: *Fuentes del Derecho*, vol. II, cit., págs. 99-100.

(27) Por emplear la terminología de O. MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht* (trad. esp.: *op. cit.*, pág. 170).

acordadas y emitidas en su sólo nombre, de las personas y medios materiales a ella adscritos, regulando sus relaciones recíprocas y dirigiendo su funcionamiento. Al hacerlo así, el órgano en cuestión se dota de un estatuto jurídico propio, a salvo de las posibles injerencias externas que puedan afectarlo.

En el caso que nos ocupa, el Acuerdo de 22 de abril de 1986, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial (*BOE*, núm. 107, de 5 de mayo de 1986), por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, es la manifestación genérica, más expresiva, de esa modalidad de potestad normativa, la que, por analogía, siguiendo la tradicional aunque en buena medida equívoca clasificación acuñada por la doctrina alemana, permite la producción de «reglamentos administrativos» o «de organización» (28), que, a su vez, dan lugar a actos de ejecución singular de los mismos, generadores de relaciones especiales de sujeción, que afectan a su propio personal y servicios, esto es, exclusivamente a quienes están sometidos a su *imperium*, por mantener con ellos una relación cualificada, que, en principio, se crea, modifica y extingue según determina el propio órgano emisor.

Tal potestad normativa de ejercicio originariamente autónomo, encuentra, sin embargo, una limitación significativa que reduce sustancialmente la discrecionalidad de su titular. Esta no es otra que la que la propia LOPJ fija, al disponer en el apartado primero del aludido artículo 110, que: «el Consejo General del Poder Judicial podrá dictar Reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la Función Pública» (29). De este modo se determina el establecimiento de una doble ordenación de tales fuentes al principio de jerarquía normativa por verse condicionada su producción al respeto de lo establecido tanto en la Ley Orgánica habilitante, que establece con carácter genérico su ámbito material (30),

---

(28) Véase al respecto, sobre esta clase de reglamentos, E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ: *Curso...*, tomo I, cit., págs. 209-211.

(29) En esta redacción aparece suprimida la polémica coletilla que el artículo 5 de la provisional LOCGPJ 1/1980, de 10 de enero, adicionaba, facultando al Consejo General para dictar igualmente Reglamentos sobre «las demás materias de su competencia». La misma dio lugar a interpretaciones extensivas, acordes con el deseo, manifestado por un significativo sector de jueces, de configurar al Consejo como efectivo órgano de autogobierno del Poder Judicial. Cfr., en tanto que representativa de esta postura, la formulación que lleva a cabo A. CARRETERO PÉREZ: «La potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa del Consejo General del Poder Judicial», en VV. AA.: *Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, CGPJ-Editora Nacional, 1983, págs. 713-758.

(30) Ese acotamiento de la esfera a la que se ve reducida tal potestad reglamentaria, a mi juicio, implica, *a sensu contrario*, la prohibición de que, mediante la emanación de normas, en principio, autoorganizativas, de trascendencia, por tanto, exclusivamente *ad intra*, el Consejo General encubra subrepticamente el dictado de actos normativos de eficacia externa, invasores de materias reservadas a la regulación por Ley Orgánica (artículo 122.2 CE), en las que no existe una expresa habilitación en favor del mismo en lo referente a la posibilidad de dictar reglamentos ejecutivos, de carácter auxiliar o complementario.

como a lo dispuesto en la legislación administrativa específica, a efectos, en este último caso, de evitar la creación de un régimen jurídico para el personal a la organización en cuestión vinculado, comparativamente menos beneficioso y sujeto a garantías que el que gozan los funcionarios públicos sometidos al Derecho común.

B) Con todo, es en lo que se refiere a la llamada potestad reglamentaria externa del CGPJ, introducida novedosamente por la Reforma de 1994, que dice dar respuesta en este punto tanto a las demandas repetidamente formuladas por el propio Consejo General como a lo declarado en la STC 108/1986, de 29 de julio, donde se suscitan los problemas de índole dogmática más relevantes. Y es que tal potestad normativa *ad extra* posee una naturaleza completamente distinta de la anterior, por no resultar en modo alguno inherente o consustancial a la existencia de la organización, tal y como ocurría en el caso de aquélla. Mediante ésta, su titular impone directamente reglas de conducta a personas ajenas a la misma, esto es, a terceros, que con ella se relacionan.

Así, pues, por su carácter originariamente extraño a la institución de referencia y por no operar sobre su ámbito interno, careciendo en consecuencia de legitimidad propia, lo que impide presumir su existencia, tal potestad normativa le ha de ser atribuida a su titular desde fuera, ya que no estamos, por analogía, en presencia de una «potestad administrativa», sino ante una auténtica «potestad gubernativa», que, por consiguiente, como certeramente señala J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «sólo puede ser ejercida por los órganos directamente representativos de los ciudadanos o por aquellos otros cuyo mandato traiga causa directa e inmediata de la representación popular» (31), al poder afectar sus actos a las libertades y derechos de los particulares.

En consecuencia, tal y como determinaba en su redacción original de 1985 la LOPJ, en el apartado segundo de su Disposición Adicional Primera, el titular natural y primario, de la potestad reglamentaria *ad extra*, de ejecución o desarrollo de la Ley Orgánica, en virtud de la expresa habilitación existente, no es otro que, en principio, el Gobierno (ex art. 97 CE), dada la naturaleza estrictamente política de la misma y el carácter que presenta éste de órgano directamente responsable ante las Cortes Generales (32). Y es que aducir lo contrario, esto es, proceder a la atribución de facultades directivas a un órgano ni siquiera indirectamente responsable ante éstas,

---

(31) Un nítido contraste entre lo que se entiende como potestad reglamentaria *ad intra* y potestad reglamentaria *ad extra* puede hallarse expuesto en J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho administrativo*, I, cit., págs. 753-754.

(32) Tal disposición fue así estimada perfectamente adecuada a la Constitución por el Fundamento Jurídico 23 de la STC 108/1986, de 29 de julio. Ya habían expresado su parecer favorable en este sentido L. MOSQUERA SANCHEZ: «La posición del Poder Judicial en la Constitución española de 1978», en A. PRE-DIERI y E. GARCIA DE ENTERRIA (eds.): *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1981, págs. 719-767, en especial 740-744, y F. CASTEDO ALVAREZ: «La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial», en VV. AA.: *El Poder Judicial*, vol. I, Madrid, IEF, 1983, págs. 791-814, en especial 805 y sigs.

como es el CGPJ, por su condición de órgano independiente, compuesto por miembros no removibles, impide la materialización del control en sede parlamentaria de las decisiones que en su virtud adopte el mismo (33).

Pese a ello, ignorando los notables inconvenientes que tal decisión implica, la reforma legislativa indicada ha procedido a atribuir tal potestad al Consejo General del Poder Judicial, desapoderando competencialmente, en ésta como en otras materias, que no es posible aquí analizar con el rigor y detalle precisos, al Ministerio de Justicia (34). Este hecho se inscribe, como una nota más, en el contexto del cambio de perspectiva que tal reforma ha supuesto con relación a los propósitos restrictivos de las atribuciones del Consejo que animaron la redacción, en 1985, de la LOPJ, norma esta surgida, como se recordará, a modo de reacción frente al significado y la puesta en práctica de la provisional LOCGPJ de 1980, en cuya lógica de recelo hacia el Ejecutivo y de consiguiente deseo de configuración de un órgano de gobierno del Poder Judicial fuerte, ampliamente dotado de atribuciones competenciales, parece la misma encontrarse igualmente. Este trasvase se ha querido justificar alegando el deseo de preservar la independencia judicial externa del modo más completo posible, colocándola a salvo de las potenciales injerencias del Gobierno, con lo que se dice contribuir a un más fiel respeto del principio de separación de poderes.

Así, y partiendo, como no podía ser de otra forma, a mi juicio, que de la legitimidad democrática adquirida por el Consejo General, dado el carácter representativo que la fórmula de elección parlamentaria de sus miembros le otorga (art. 112 LOPJ), se estima procedente extender su ámbito objetivo de actuación, desde un en-

---

(33) Así, L. M. DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ: *Régimen constitucional...*, cit., págs. 147-148.

(34) El problema básico que tal decisión suscita es el de venir a acentuar el ya de por sí deficiente encaje del Consejo en el sistema institucional diseñado por la Constitución. Este resultaba particularmente insatisfactorio cuando la composición del mismo se determinaba por medio de un criterio de elección de sus miembros de carácter exclusivamente corporativo, sin sujeción a los poderes públicos representativos. La atribución a las Cortes, tras la Reforma de 1985, de la facultad de elección de los vocales integrantes del órgano, supuso, sin duda, la introducción de un beneficioso correctivo al venir cuando menos a paliar la casi completa condición inmune al control político que el Consejo hasta ese momento presentaba. El no reconocimiento de potestad reglamentaria externa al mismo, con lo que se le privaba del instrumento necesario para determinar la política judicial, que quedaba así en manos del Gobierno; la exigencia del deber de rendir un informe anual de sus actividades a las Cortes y, en fin, incluso las mismas afectaciones presupuestarias llevadas a cabo de forma periódica por el Parlamento en su favor, compensaban, en buena medida, aunque no solucionaran plenamente, la imposibilidad de exigirle al mismo responsabilidad política por su gestión. Sin embargo, tras la Reforma de 1994, y sobre todo como consecuencia de la atribución al Consejo de la potestad normativa *ad extra* indicada, que extiende sustancialmente su posibilidad discrecional de actuación, la condición inaccesible del mismo al control ordinario y efectivo por las Cortes de sus gestiones, con la imposibilidad ínsita de remover a sus miembros, vuelve a poner de manifiesto la defectuosa acomodación estructural de la institución de referencia al ordenamiento constitucional (véase a este respecto las justificadas denuncias que años atrás ya hiciera L. PAREJO ALFONSO: «Estudio preliminar», a R. PARADA VAZQUEZ: *La Administración y los jueces*, Caracas-Madrid. Ed. Jur. Venezolana-Marcial Pons, 1988, págs. 13-97, en especial 17-19).

tendimiento sustancialmente más generoso de la «función de gobierno del Poder Judicial», que constitucionalmente tiene asignada el órgano en cuestión y a cuya determinación por el legislador orgánico se remite la Norma Fundamental, tras fijar su contenido mínimo en su artículo 122.

Tal función, decantada de manera fluctuante a lo largo del tiempo, al verse sujeta su regulación legislativa a modificaciones de signo contrapuesto en relación a las competencias tradicionalmente encomendadas al Ministerio de Justicia, parece, tras la Reforma, orientarse, dado su carácter de instrumento destinado a allanar las condiciones accesorias que posibilitan, tanto en su vertiente subjetiva como objetiva, el normal ejercicio de la potestad jurisdiccional, sin injerencias extrañas, no sólo a la gestión propiamente dicha, esto es, a la administración de los medios materiales y personales a ella adscritos (35), sino a la determinación autónoma, en relación con los mismos, de una auténtica «política judicial», de gobierno o dirección de la Administración de Justicia, cometido éste que se sustrae, en gran medida, al Gobierno, siguiendo así un criterio que puede ser compartido o rechazado, pero que es, a mi juicio, tan válido y conforme a la Constitución como el que postula el mantenimiento de la opción inversa, reuniendo ambos pros y contras: de ahí que se deje a la opción del legislador.

En este sentido, al ampliar notablemente el ámbito competencial del CGPJ, en coherencia con el deseo de intensificar las potencialidades de incidencia heterónoma que encierra la función indicada, cometido esencial que justifica la previsión constitucional del órgano, el legislador no viene sino a normalizar su posición institucional y la participación que al mismo le atribuye el ordenamiento en el desarrollo o puesta en práctica de la forma de gobierno, superando así el período de manifiesta postergación a que se había visto sometido.

Para ello, y reaccionando contra la situación de mínimos a la que lo había reducido la LOPJ, en su redacción originaria de 1985, el legislador de la Reforma lleva cabo una amplia remisión normativa, acorde con la nueva concepción de sus necesidades funcionales, facultándolo para emanar reglamentos de eficacia *ad extra*, a efectos de facilitarle, en tanto que titular natural, aunque no exclusivo, de una función que hasta la fecha ha venido compartiendo con el Gobierno: la regulación preferente de cuanto concierne a la relación de servicio a que se ven sujetos los jueces y magistrados, esto es, a cuanto afecta a su carrera y situación profesional, como a lo referido al funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, de acuerdo con los criterios discrecionalmente acordados por él mismo, con expresa sumisión a la ley.

En este sentido, lo que se ha venido a hacer en parte no ha sido otra cosa que darle reconocimiento expreso a la tarea que, en buena medida, aunque con manifiesto

---

(35) Véase al respecto, entre otros, la definición y determinación originaria del alcance de esta función que hace J. GARCIA MORILLO en L. LOPEZ GUERRA y col.: *Derecho constitucional*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 1992, págs. 241 y sigs.

desamparo normativo, venía realizando hasta la fecha el Consejo General (36), si bien de forma discontinua y limitada, por contar tan sólo con el respaldo de la ambigua y a todas luces insuficiente cobertura que le brindaba la STC 108/1986, de 29 de julio, en su interpretación desproporcionadamente extensiva del tenor literal del artículo 110.1 de la LOPJ, disposición esta que habilitaba, propiamente, al órgano de referencia para ejercitar tan sólo una potestad reglamentaria de trascendencia exclusivamente *ad intra*.

Tal sentencia fue, pues, con todo, quien, en respuesta a las reiteradas demandas no satisfechas por el legislador introdujo un criterio corrector de las restricciones normativas hasta entonces existentes, mostrando, como gráficamente señala M. GERPE, «una nota de profundo realismo» en la consideración de las necesidades suscitadas, al abrir el campo a la posibilidad de permitir al Consejo General el dictado de reglamentos de eficacia *ad extra*, con la limitación de que los mismos no pudieran en modo alguno afectar al *status* de los jueces y magistrados, esto es, al conjunto de derechos y deberes de los que son titulares los mismos, ámbito este sujeto a reserva estricta de Ley Orgánica (art. 122 CE), alegando que «exigencias de carácter práctico pueden imponer que regulaciones de carácter secundario y auxiliar puedan ser dispuestas por vía reglamentaria», incidiendo únicamente en las condiciones accesorias para su ejercicio (37).

En consecuencia, aun aceptándose la posibilidad dogmática de su existencia, tanto por la legitimidad democrática del órgano que los emana como por la necesidad funcional a la que responden instrumentalmente, tales reglamentos, al ser su relieve y trascendencia, obvio es decirlo, sustancialmente superior a la que poseen los de eficacia exclusivamente interna y por afectar a una materia particularmente sensible y, en consecuencia, sujeta a especial protección por el ordenamiento, han de ceñirse necesariamente a una serie de garantías que actúan, por consiguiente, a modo de limitaciones de necesaria observancia.

Así, para empezar, es preciso que se muestren positivamente vinculados a la Ley

---

(36) Véase, al respecto, a modo de ejemplos significativos de la práctica reglamentaria de eficacia externa llevada a cabo por el Consejo, objeto de casuística previsión legislativa tras la Reforma, merced a la nueva redacción que ha recibido el artículo 110.2 de la LOPJ: el Acuerdo del Pleno del CGPJ, de 15 de julio de 1987, «por el que se establece la Reglamentación sobre jueces en régimen de provisión temporal, magistrados suplentes y jueces sustitutos»; el Acuerdo del Pleno del CGPJ, de 24 de abril de 1991, «relativo a la Reglamentación de solicitudes de provisión de plazas y cargos judiciales de nombramiento discrecional», o el Acuerdo de 4 de diciembre de 1991 del Pleno del CGPJ «por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento de las Juntas de Jueces».

(37) M. GERPE LENDIN: «El Consejo General del Poder Judicial: naturaleza jurídica, composición y facultades reglamentarias (Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1986 y 108/1986)», en *Revista Jurídica de Catalunya*, 2 (1987), págs. 119-148, en especial 142 y sigs. Un ponderado comentario de la sentencia indicada puede hallarse, entre otros, en A. PORRAS NADALES: «El Consejo General del Poder Judicial según la STC 108/1986, de 29 de julio, sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19 (1987), págs. 225-244, en especial 236 y sigs.



Orgánica, de la que serán mero complemento, auxiliar y secundario, en lo que la misma expresamente estime y renuncie a regular, por considerarlo al margen de las determinaciones esenciales, del núcleo del régimen jurídico que la reserva, dada la significación garantista que ésta entraña, obliga al legislador, en exclusiva, a normar. De ahí que tales reglamentos ejecutivos no puedan originar por sí solos obligaciones o deberes a los sujetos pasivos de los mismos, si no es por expresa habilitación legal, tal y como ocurre en el caso que nos ocupa merced a las previsiones del legislador de la Reforma de 1994 (38).

No resulta, por tanto, superfluo indicar a este respecto que la existencia de un ámbito reservado a la Ley Orgánica y sustraído, por consiguiente, a la disponibilidad del reglamento, implica la imposibilidad de definir el ámbito de actuación de éste *a priori*, por ser necesario que sea aquella quien, al realizar la remisión normativa, fije ese ámbito y determine respecto a la materia acotada por la reserva el marco en el que el mismo puede desenvolverse, a efectos de regular los extremos más contingentes, o aquellos otros cuya naturaleza se entienda de carácter complementario de lo ya genéricamente dispuesto, no afectando en ningún caso a las determinaciones esenciales que la norma habilitante ya reguló, en tanto que objeto material de la reserva de ley orgánica (39).

Así se cuida de hacerlo, observando escrupulosamente todas las garantías indicadas, el legislador de la reforma al regular novedosamente el párrafo segundo del reformado artículo 110 de la LOPJ, estableciendo una extensa, expresa, bien delimitada, concreta y específica enumeración de materias (cuyo contenido no corresponde aquí estudiar), sobre las que la referida potestad reglamentaria del Consejo General puede recaer (y que, en buena medida, en algunos casos, ya fueron objeto de la misma, tal y como se indicó, al amparo de una interpretación, a mi juicio, distorsionante de un precepto legal de voluntad normativa bien distinta), siguiendo a este respecto las expresas indicaciones que el TC, en la sentencia de referencia, hizo en su día, esto es, no incidiendo en el conjunto de los derechos y deberes que configuran el Estatuto de Jueces y Magistrados (objeto material de la reserva de Ley Orgánica), pero regulando las condiciones accesorias para su ejercicio, además de los criterios básicos que disciplinan el funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales (40).

Finalmente, y como complemento del apoderamiento concreto, materia por materia, que establece tasadamente el *quantum* admisible de la habilitación reglamentaria en favor del CGPJ, la Ley Orgánica hace una remisión genérica, de carácter su-

---

(38) E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ: *Curso...*, cit., págs. 210-211. Véase, igualmente, las magistrales consideraciones que, acerca de la reserva de ley, hace F. RUBIO LLORENTE: «El principio de legalidad», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, págs. 333-367, en especial 348 y sigs.

(39) J. M. BAÑO LEON: *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, Civitas, 1991, pág. 41.

(40) Fundamento Jurídico 26 de la STC 108/1986, de 29 de julio.

pletorio, a la posibilidad de que sea el Gobierno, o en su caso, los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, quienes, en defecto de aquél, y evitando invadir su acotado ámbito de actuación, puedan dictar tales reglamentos. Estos versarán, en consecuencia, sobre las materias que la Ley Orgánica, o bien entienda que residualmente siguen siendo objeto de la competencia gubernamental o bien estime conveniente asignar expresamente al Ejecutivo en cuestión (esto es, del Estado o de la Comunidad Autónoma), por entenderlo el órgano funcionalmente más idóneo, por razón del objeto, para emanarlos (41). Así ocurrirá, por ejemplo, en favor del primero, cuando se trate de la consideración de los jueces y magistrados como funcionarios del Estado, o, en favor de los segundos, en lo relativo al personal al servicio de la Administración de Justicia. En todo caso, tales reglamentos habrán de sujetarse a los mismos límites y determinaciones a que se ve sometido el Consejo General cuando afectan a las condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de jueces y magistrados (Disposición Adicional 1.ª, apartado 2).

#### IV. CONCLUSIÓN

En conclusión, y como ya se adelantó, la reforma de 1994 de la LOPJ no ha venido sino a normalizar, parece que superados ya antiguos recelos, la posición en el ordenamiento del Consejo General del Poder Judicial, al venir a atribuirle las competencias que precisa para cumplir sus fines institucionales, de una manera acorde con el protagonismo funcional que se estima que debe poseer el mismo en el desarrollo la forma de gobierno. En esa lógica de extraer un mayor partido al órgano constitucional de referencia, el legislador se ha decidido a afrontar un problema permanentemente abierto hasta la fecha, consciente de que de la correcta o fallida resolución del mismo se hace en buena medida depender el éxito de su propósito impulsor apuntado, y que no es otro que el de regular la potestad reglamentaria externa de la institución en cuestión, dada su condición de instrumento imprescindible para la realización plena de su cometido institucional, el que justifica su previsión por la Constitución, avalando su singularidad orgánica.

Así, al darle el tratamiento y la extensión entendidas necesarias a la misma, contemplando todas las garantías requeridas por el ordenamiento, no sólo se ha proporcionado seguridad jurídica, colmando la injustificable laguna de la ausencia de fundamento jurídico expreso, lo que obligaba a que su ejercicio tuviera, hasta la fecha, un carácter en buena medida subrepticio, en tanto que falto de apoyatura expresa en

---

(41) Una visión sistemática de los diversos cauces de participación previstos de las CC. AA. en el ámbito competencial del CGPJ, con lo que ello implica a los efectos indicados en la nueva Disposición Adicional Primera, apartado segundo, de la LOPJ, se halla oportunamente expuesta en E. ALVAREZ CONDE: *El ámbito competencial...*, cit., págs. 19 y sigs.

la Ley Orgánica, sino que, del mismo modo, y a un tiempo, se han arrumbado distorsionadoras interpretaciones jurisprudenciales, loables de intención, pero faltas de rigor, que querían subsumir a toda costa a la misma, convenida su necesidad, en preceptos legales manifiestamente impropios, sin atenerse al respeto riguroso de las garantías precisas. De este modo, se ha resuelto de forma, en líneas generales, adecuada, si bien con la importante reserva que el déficit de control parlamentario evidencia, una cuestión durante demasiado tiempo candente, permitiendo sentar las bases para rentabilizar la existencia de una institución, hasta ahora manifiestamente infrautilizada, que no podrá seguir alegando en descargo de su inacción la falta de medios jurídicos para desempeñar la función que constitucionalmente tiene asignada.