

EL AMBITO COMPETENCIAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Enrique Alvarez Conde

Catedrático de Derecho Constitucional

I. INTRODUCCION

Hoy parece comúnmente aceptado que la creación del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del mismo supone un cierto desapoderamiento competencial del Ministerio de Justicia. El CGPJ es un órgano constitucional que, sin formar parte del Poder Judicial, ejerce el gobierno de todos los Juzgados y Tribunales que integran el Poder Judicial, gobierno en el cual también participan otros órganos, como las Salas de Gobierno, las Juntas de Jueces, etc. Goza de una posición autónoma, no subordinada a los demás poderes públicos, aunque, como señalara la sentencia del Tribunal Constitucional 45/1986, no puede considerarse un representante procesal del mismo, pues ello supondría una contradicción con el principio de la independencia de Jueces y Magistrados. Y ello, porque la Constitución no impone la autonomía ni el autogobierno de los Jueces, pues lo que ha querido es «crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los Jueces».

Su condición de órgano constitucional debe implicar una cierta función de *indirizzo politico* en relación con los demás órganos constitucionales del Estado, convirtiéndose su ámbito competencial, más que el tema, siempre polémico, de su composición, en el elemento determinante al respecto. El CGPJ participa en la composición de otros órganos constitucionales y cumple funciones de interés general, que afectan no sólo al gobierno del Poder Judicial, sino también a todos los ciudadanos. Su ámbito competencial se proyecta sobre los demás órganos constitucionales (Parlamento, Gobierno, Tribunal Constitucional...) y también sobre las Comunidades Autónomas, cuestión ésta en la cual centraremos nuestro estudio.

Aunque el artículo 149.1.5 CE atribuye, como bloque material, la Administración de Justicia a la competencia exclusiva del Estado, hay que afirmar, de conformidad con la doctrina jurisprudencial establecida, entre otras, en las sentencias 56/1990 y 62/1990, que las Comunidades Autónomas ejercen también competencias en esta materia, disponiendo al efecto de dos títulos competenciales:

a) Por un lado, su participación en las demarcaciones judiciales, de conformidad con lo establecido en el artículo 152.1 CE, precepto que un sector doctrinal (Aparicio) ha calificado «de norma de habilitación normativa y material-competencial, norma orgánica de estructuración jurisdiccional y norma de regulación de las instancias procesales», y de acuerdo con los desarrollos normativos efectuados por los Estatutos de Autonomía, el contenido de la LOPJ y demás normas de desarrollo como la Ley de Demarcación y Planta Judicial (LDYPJ). Todo ello, «dentro de la unidad e independencia» del Poder Judicial que se convierte, de este modo, en un límite absoluto al ejercicio de las competencias por parte de las CC.AA. En efecto, nuestra jurisprudencia constitucional ha configurado este título competencial desde una doble perspectiva:

— Por un lado, debe ser concebido como «una excepción a la regla general que reserva a la competencia exclusiva del Estado la Administración de Justicia... abriendo, además, la posibilidad de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas al margen del juego de los artículos 148 y 149 de la norma fundamental» (STC 56/1990). Es decir, en virtud de este título, todas las CC.AA., con independencia de cuál haya sido su vía de acceso a la autonomía, pueden asumir competencias en esta materia.

— Por otro lado, se trata de una norma de remisión «que hace suyo el contenido de la norma a que se remite, siempre que ésta respete los límites prefijados en la propia norma remitente» (STC 56/1990). Es decir, el límite se encuentra en la LOPJ, conforme a la cual debe producirse la asunción estatutaria de competencias. Según esta doctrina jurisprudencial, existen tres normas delimitadoras de esta asunción competencial, integrantes todas ellas del llamado bloque de constitucionalidad. Por un lado, la Constitución, que es la norma habilitante; por otro, los Estatutos de Autonomía, como normas primarias de asunción competencial; y, finalmente, la LOPJ, que establece el marco de dicha asunción competencial.

Como es sabido, el problema se plantea dada la asunción *per saltum* efectuada por los diferentes Estatutos de Autonomía, todos ellos anteriores a la propia LOPJ. A este respecto, hay que poner de relieve que el desarrollo normativo efectuado por los artículos 26 y ss. de la LOPJ y los artículos 11 y ss. de la LDYPJ va a suponer una primera restricción competencial para las CC.AA. en relación con sus contenidos estatuta-

rios, restricción que se va a ver confirmada por la doctrina jurisprudencial establecida en la sentencia 62/1990.

En efecto, por un lado, se va a diferenciar la demarcación de la planta judicial, señalando que aquélla es una operación complementaria, pues «se trata de circunscribir territorialmente los órganos jurisdiccionales que previamente han quedado definidos en el establecimiento de la planta judicial (art. 35.1 LOPJ)» (STC 56/1990) y la localización de la capitalidad de cada uno de los órganos judiciales. Por su parte, la fijación de la planta judicial consiste en determinar los Juzgados y Tribunales a los que se atribuye la potestad jurisdiccional, que se considera como una competencia exclusiva del Estado, cuya asunción competencial por parte de las CC.AA. únicamente sería posible a través de las técnicas contempladas en el artículo 150 CE y no por el título competencial reconocido en el artículo 152.1, ni en base a las llamadas cláusulas subrogatorias. Y ello, porque la planta judicial es considerada como una manifestación concreta del principio de unidad jurisdiccional, que está sujeta al principio de reserva de ley orgánica establecido en el artículo 122.1 CE cuando dispone que «la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, el funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales». Una vez aprobada la LOPJ, este principio de reserva de ley orgánica va a ser interpretado generosamente, conteniendo numerosas habilitaciones en favor de la ley ordinaria, esto es, en favor de la LDYPJ, que procederá a una regulación unificadora en base al contenido del artículo 30 LOPJ, según el cual el Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas.

Por otro lado, nuestra jurisprudencia constitucional establecerá que la participación de las CC.AA. en las demarcaciones judiciales está en función de la demarcación judicial existente, concluyendo que cuando se trate de la provincia o de la Comunidad Autónoma la competencia es exclusiva del Estado, pudiendo, en cambio, ejercer competencias cuando se trate del municipio o del partido judicial, el cual, por otra parte, podrá coincidir con la demarcación provincial (art. 32.3 LOPJ). Y ello, porque la delimitación de la demarcación judicial de los Tribunales Superiores de Justicia viene determinada directamente por la Constitución, y sobre las demarcaciones provinciales no existe disponibilidad por parte de las CC.AA. a tenor de lo establecido en el artículo 141.1 CE.

Finalmente, habría que mencionar el intento, por parte de los Estatutos de Autonomía, de concretar o sustituir la expresión «participación en las demarcaciones judiciales» del artículo 152.1 CE por la de «fijación», con el evidente propósito de crear sus propias demarcaciones judiciales. El Tribunal Constitucional va a proceder a toda una reinterpretación señalando que la fijación de la demarcación ha de hacerse de conformidad con lo dispuesto por la LOPJ, respetando la unidad e independencia del Poder Judicial, siendo clave al respecto lo dispuesto en el artículo 35.2 LOPJ, según el cual «las Comunidades Autónomas partici-

parán en la organización de la demarcación judicial de sus territorios respectivos, remitiendo al Gobierno, a solicitud de éste, una propuesta de la misma en la que fijarán los partidos judiciales». Propuesta que servirá para redactar el correspondiente anteproyecto que, una vez informado por el CGPJ en el plazo de dos meses, será enviado a las Cortes Generales para su tramitación correspondiente. Así, pues, los supuestos y participación de las CC.AA. se concretizan de este modo, al cual habría que añadir la determinación de la capitalidad de los partidos judiciales (art. 3.6 LOPJ), que se hará por ley. Junto a ello, se atribuye a las CC.AA. una participación, a través del trámite de audiencia preceptiva, en la creación de Secciones y Juzgados que no supongan una alteración de la demarcación judicial (art. 36 LOPJ), y en el establecimiento de la sede de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria (art. 95.2 LOPJ). Es decir, el Tribunal Constitucional, en aras de la llamada interpretación integradora, parece dar primacía a la LOPJ sobre las previsiones estatutarias.

Y es que, a la hora de fijar la capitalidad, los Estatutos no establecen previsión concreta alguna, estableciendo el Tribunal Constitucional cuáles son las demarcaciones judiciales sobre las que puede incidir la competencia de las CC.AA., esto es, sobre los municipios y partidos judiciales. Junto a ello, el Tribunal señala que el artículo 35.6 LOPJ no impide una reserva de ley autonómica, pues aunque pudiera interpretarse, como ya se indicó en la sentencia 32/1983, que la determinación de cuál sea el órgano que ha de ejercer la competencia y cuál deba ser la norma o rango de la norma a través de la cual haya de ejercerse dicha competencia es indisociable de la titularidad de la competencia en cuestión, no se produce una invasión competencial por parte del legislador estatal, pues ha de primar la remisión que la Constitución efectúa en favor de la LOPJ, la cual, de este modo, puede articular el modo del ejercicio de las competencias asumidas por las CC.AA. Sin embargo, ello no le impedirá declarar inconstitucional el artículo 8.2 de la LDYPJ, referente a la sede de los Juzgados de lo Penal, Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, Juzgados de lo Social y Juzgados de Menores, con jurisdicción territorial inferior a la de una provincia, pues ello supone desconocer las competencias de las CC.AA., ya que se trata de demarcaciones judiciales diferentes de la provincia que integran varios partidos judiciales.

Teniendo en cuenta estos planteamientos, nuestra jurisprudencia constitucional, en la sentencia 62/1990, va a rechazar la competencia de las CC.AA. en temas tales como la fijación de la fecha de puesta en funcionamiento de órganos judiciales, la ampliación de plazas de Magistrados y determinación de la categoría de los titulares de los órganos judiciales, la separación entre Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, determinadas funciones del Registro Civil atribuidas a Juzgados y Tribunales, el desarrollo y ejecución de programas para la efectividad de la planta judicial, etc.

b) Por otro lado, las competencias que se derivan de las llamadas cláusulas subrogatorias (De Otto) que, de conformidad con nuestra jurisprudencia constitucional, permiten a las CC.AA. asumir competencias en materia de Administración de Justicia, siempre que no se vean afectados ni el núcleo esencial de la misma ni las materias consideradas como inaccesibles. Todo ello, partiendo del principio de que la expresión «Administración de Justicia» no presenta un sentido unívoco, pues engloba el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que corresponde exclusivamente a los Jueces y Magistrados; el gobierno del Poder Judicial y la reserva de ley orgánica sobre organización y funcionamiento de este poder. Y es que la división competencial en esta materia se encuentra subordinada a los principios básicos sobre la estructura y funcionamiento del Poder Judicial. Es decir, se va a efectuar una distinción entre la llamada «Administración de Justicia», cuyo contenido esencial está integrado por el ejercicio de la función jurisdiccional, cuyos titulares son los jueces y magistrados; el gobierno del Poder Judicial, que corresponde al CGPJ y a otros órganos de gobierno internos; y las competencias inherentes a su núcleo esencial que correspondan al Gobierno; y la llamada «Administración de la Administración de Justicia», expresión ésta reservada para aquel conjunto de medios materiales y personales que, sin formar parte del núcleo esencial de la misma, pueden corresponder a la competencia de las CC.AA. Y es que de otra forma, si se aceptase una concepción amplia del término «Administración de Justicia», se produciría una clara oposición entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Es decir, la expresión Administración de Justicia no puede identificarse con la de Poder Judicial, pues, como ha puesto de relieve López Aguilar, la Justicia es susceptible de ser concebida, según nuestro ordenamiento jurídico, como un valor, como un aparato orgánico y como un poder. En suma, ello supondrá que quedan fuera del ámbito competencial de las CC.AA. las siguientes cuestiones:

— El ejercicio de competencias legislativas, dado el principio de reserva de ley orgánica existente, con la excepción de la fijación de la capitalidad de la sede de determinados órganos judiciales. Por lo tanto, las CC.AA. únicamente pueden asumir competencias reglamentarias y de ejecución.

— Las relativas al ejercicio de la potestad jurisdiccional, materia ésta sobre la cual no cabe ningún tipo de competencias, ni por parte del Estado ni por parte de las CC.AA., pues los titulares de la misma son los Jueces y Magistrados.

— Las que excedan el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma respectiva, pues éstas no pueden asumir competencias de carácter supracomunitario como son aquellas que ejerce el Gobierno de la nación en todo el ámbito estatal (Centro de Estudios Judiciales, Instituto de Toxicología, Cooperación Internacional, etc.).

— Las que afecten al núcleo esencial de la Administración de Justicia, entendiendo que hay una serie de materias innaccesibles que perte-

necen a la competencia de los Jueces y Magistrados, del CGPJ y demás órganos de gobierno del Poder Judicial, y del Gobierno de la nación.

— Las atribuidas a otros órganos distintos del Gobierno de la nación, pues, como señala la sentencia 62/1990, «la cláusula subrogatoria sólo es inaplicable a aquellos aspectos que la Ley Orgánica del Poder Judicial reserva a órganos distintos del Gobierno o alguno de sus departamentos», exigiendo una expresa atribución por parte de la LOPJ al ejecutivo estatal.

— Finalmente, hay que tener en cuenta la posible existencia de otros títulos competenciales que incidan en la materia Administración de Justicia.

Como es sabido, la existencia de las cláusulas subrogatorias es una consecuencia directa de la asunción competencial sobre materia de Administración de Justicia efectuada por casi todos los Estatutos de Autonomía, aprobados todos ellos con anterioridad a la LOPJ. Posteriormente, ésta tuvo que tener en cuenta dicha regulación, viéndose unas veces condicionada por la misma y presentando, otras, una clara discrepancia con aquélla. Ello dio lugar a todo un importante debate doctrinal, donde se mantuvieron diferentes tesis que iban desde la defensa del principio de reserva estatutaria y congelación de rango, hasta otras que proclamaban que la regulación de la LOPJ suponía una reforma de los Estatutos de Autonomía, sin olvidar aquellas otras que trataban de acudir al artículo 150.2 CE para realizar una interpretación integradora. Finalmente, nuestra jurisprudencia constitucional se vio obligada a efectuar una interpretación que «dé coherencia al bloque de constitucionalidad en este terreno, salvando la aparente contradicción» (STC 56/1990), doctrina jurisprudencial que, si bien ha resuelto algunas cuestiones, sin embargo, no puede decirse que haya cerrado definitivamente el tema, que aún continúa, en buena parte, abierto. Esta doctrina jurisprudencial rechazó la tesis de que los Estatutos de Autonomía pudieran ser configurados como un instrumento de transferencia y delegación a que se refiere el artículo 150.2 CE, señalando que la cláusula subrogatoria es una técnica peculiar de asunción de competencias que debe tener en cuenta el doble sentido dado a la expresión «Administración de Justicia». Esta distinta regulación ha provocado no pocos problemas jurídicos, entre los cuales merecen destacarse los siguientes:

1. La configuración de las cláusulas subrogatorias como normas atributivas de competencia. Esta calificación ha sido admitida por nuestra jurisprudencia constitucional, señalando que en esta materia se utiliza la técnica del doble envío: por un lado, de los Estatutos a la LOPJ, y, por otro, de ésta a los contenidos estatutarios, poniendo de relieve que la asunción de las competencias correspondientes no depende sólo de la decisión estatal, sino de la regulación estatutaria a través de la cláusula subrogatoria. Y es que, como ya señalara la sentencia 10/1982, a veces, la definición de los ámbitos competenciales se condiciona, en la Consti-

tución o en los Estatutos, a lo que disponga una ley, convirtiéndose de este modo dicha ley en el marco básico dentro del cual pueden ejercerse las competencias autonómicas. Es decir, dicha ley, en nuestro caso la LOPJ, adquiere también la condición de norma atributiva de competencias, pasando a formar parte del bloque de constitucionalidad. O, dicho en otras palabras, estamos en presencia de dos normas atributivas de competencias, que desempeñan un distinto significado en el proceso de delimitación competencial. Y es que esta técnica del doble reenvío puede entenderse de dos maneras: «o bien se hace un reenvío a la cláusula subrogatoria y las únicas Comunidades que quedarían excluidas serían las que no incluyeron tales cláusulas en sus estatutos, o bien el nuevo reenvío de la Ley Orgánica al Estatuto lo que está buscando es otro título competencial habilitante distinto de la propia cláusula subrogatoria» (Sánchez-Amor). Este planteamiento ha sido confirmado por la sentencia 168/1993, al señalar que «cuando la Constitución o el Estatuto llaman a la ley a regular los términos de una competencia compartida, el legislador estatal posee un mayor margen de libertad de configuración normativa para regular la materia de la forma que estime más conveniente, siempre que ello no suponga el vaciamiento de las competencias autonómicas; esta habilitación al legislador estatal para precisar las respectivas esferas de competencia, en la medida en que se produce en los mismos Estatutos, condiciona el alcance de las posibles competencias autonómicas y permite al legislador delimitar negativamente —como aquí ocurre— los casos sobre los que dichas competencias se proyectan e, incluso, reservarse facultades de mera ejecución».

Ahora bien, como ha señalado Sánchez-Amor, esta naturaleza de normas atributivas de competencia únicamente puede predicarse de aquellas CC.AA. que han aprobado sus Estatutos de Autonomía de conformidad con lo establecido en el artículo 151 CE, pues, como se establece en la propia sentencia 62/1990, la efectividad de las competencias asumidas en materia de Administración de Justicia por las CC.AA. que hubiesen aprobado sus Estatutos de conformidad con lo establecido en los artículos 143 y 146 CE, quedaría condicionada a una futura ampliación de competencias, bien mediante la reforma de dichos Estatutos, bien mediante su *asunción vía extraestatutaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 150.2 CE, considerándose, mientras tanto, inoperante y diferida la existencia de dichas cláusulas.*

2. La diferenciación entre el concepto de competencia y el de interés a la hora de proceder a la delimitación competencial en materia de Administración de Justicia. Realmente, no se trata de una cuestión fácil de precisar, pues el concepto de interés, que viene constitucionalizado en el artículo 137 CE, ha sido utilizado, no siempre con el mismo criterio, por nuestra jurisprudencia constitucional para delimitar el propio concepto de autonomía. Ahora bien, su significado dentro del sistema de delimitación competencial no parece tener un carácter general, como pudiera ser el criterio del territorio, sino que está en función de cada

competencia en cuestión, tal y como revelan determinados enunciados de los artículos 148 y 149 CE y numerosos preceptos estatutarios. Desde esta perspectiva, la idea de interés no aparece referida a la materia «Administración de Justicia» por el artículo 149.1.5.

No obstante, nuestra jurisprudencia constitucional, ante la falta de otros posibles títulos competenciales, ha acudido a la idea de interés, sin diferenciar la distinta naturaleza que pueden tener unas y otras competencias asumidas, dado el distinto título competencial en que se fundamentan. A este respecto, J. A. Xiol ha señalado que, con arreglo al criterio de la competencia, las CC.AA. asumirían competencias en demarcaciones judiciales, nombramiento de personal, provisión de medios materiales, publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, representación y defensa en juicio de las CC.AA., colegiación obligatoria y regulación de los Tribunales arbitrales de censo. Y en base al concepto de interés, cuestión en la cual la I.OPJ se muestra más generosa, yendo más allá de la propia regulación efectuada por los Estatutos de Autonomía, las CC.AA. asumirían competencias en conocimiento de lengua propia, concursos de méritos, competencias de los Tribunales Superiores de Justicia...

Como es sabido, la asunción por parte de los Estatutos de Autonomía de competencias en materia de Administración de Justicia no es uniforme. Así, mientras hay Estatutos, como el de La Rioja, que no contienen ninguna referencia al respecto, la regulación de los demás presenta el siguiente panorama:

— La cláusula subrogatoria aparece recogida en el artículo 13.1 EPV, que, además, alcanza a la provisión de personal (art. 35.3), hablándose de colaboración con el Ministerio de Justicia (art. 35.4); artículos 18.1 EC, 20.1 EG, 52.1 EA, 41.1 EAS, 39.1 EMU, 399.1 ECV, 32.1.a) EAR, 27.a) ECLM, 27.1 CAN, 60.1 LORAFNA, 47 EE, 52.1 EIB y 50.1 EM.

— En todos los Estatutos, salvo en La Rioja, se habla de participación en las demarcaciones judiciales y en la localización de su capitalidad: artículos 34.1 pf. 2.º EPV, 18.2: EC, 20.2 EG, 52.2 EA, 41.2 EAS, 43 ECN, 49.2 EMU, 39.2 ECV, 32.1.b) EAR, 27.b) ECLM, 27.2 ECN, 60.2 LORAFNA, 44.1 EE, 52.2 y 53 EIB, 50.2 EM y 24 ECL.

— La mayoría de los Estatutos asumen competencia en materia de convocatoria de plazas judiciales: artículos 35.2 EPV, 22 EC, 24.1 EG, 53.3 EA, 3 EAS, 37 EMU, 23.1 ECV, 25 ECLM, 28.3 ECA, 63.3 LORAFNA, 51.1 EIB y 49 EM.

— Algunos Estatutos se refieren al conocimiento del derecho foral: artículos 35.1 y 3 EPV, 23.1 EC, 25 EG, 23.1 ECV, 31.1 EAR y 63.2 LORAFNA.

— Finalmente, en dos Estatutos se hace referencia a los Tribunales consuetudinarios: artículos 18.3 EC y 3.3 ECV.

Junto a esta disparidad de regulación estatutaria hay que poner de relieve que la asunción de competencias en virtud del título competen-

cial de las cláusulas subrogatorias no puede predicarse, *ab initio*, de todas las CC.AA., sino únicamente de aquellas que hayan elaborado sus estatutos de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 151 CE, debiendo las demás, como ya hemos señalado anteriormente, proceder a la reforma de sus estatutos o acudir a las técnicas de asunción extraestatutaria previstas en el artículo 150 CE. Así se desprende con claridad de la sentencia 62/1990, la cual, ante el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, afirma contundentemente: «Ahora bien, ha de recordarse que en los Estatutos de Autonomía elaborados en virtud de lo dispuesto en los artículos 143 y 146 CE, el elenco de competencias que pueden asumirse en principio es el recogido en el artículo 148.1 de la Ley fundamental, que no incluye competencia alguna relativa a la Administración de Justicia; por lo que, respecto de las Comunidades que hayan aprobado sus estatutos por la vía indicada, la efectividad de las competencias en esta materia (y, por tanto, de las cláusulas subrogatorias) quedaría condicionada, bien a la eventual reforma de los Estatutos de Autonomía en los términos del artículo 148.1 CE, bien a la aprobación de las normas previstas en el artículo 140.2 CE.» Es decir, la efectividad de estas competencias recogidas en diferentes Estatutos de Autonomía queda supeditada a la correspondiente ampliación de competencias, tratándose, por tanto, de una competencia diferida e inoperante hasta que se produzca dicha ampliación. Como ya apuntábamos, esta tesis no es predicable del título competencial reconocido en el artículo 152.1, referente a las demarcaciones judiciales, pues en este caso caben competencias por parte de todas las CC.AA., tal como han asumido sus respectivos Estatutos.

Y es que la asunción estatutaria de competencias en materia de Administración de Justicia no puede ser negada por el hecho de que nuestra Constitución configure un Poder Judicial único para todo el territorio del Estado, apartándose, de este modo, de otros modelos extranjeros. En efecto, la proclamación de la unidad e independencia judicial no puede ser considerada como una imposibilidad de asunción estatutaria de competencias, aunque sí como un límite a las mismas que impide la asunción de determinadas competencias. Por ello, no nos parecen adecuados aquellos planteamientos doctrinales que señalan que las competencias de las CC.AA. en materia de Administración de Justicia están sustraídas al sistema general de distribución competencial establecido por la Constitución. Lo que sucede es que, junto a este sistema de distribución general competencial, nuestro ordenamiento jurídico contempla reglas específicas que afectan a determinados ámbitos materiales, como es el caso, aunque no el único, de la Administración de Justicia, cuya delimitación competencial debe respetar los principios básicos configuradores del Poder Judicial, indicándose expresamente en la sentencia 38/1982 que los Tribunales Superiores de Justicia no son órganos de las CC.AA., sino «del estado y de su organización judicial», aunque «la Constitución ha tomado en consideración la organización territorial del estado al fijar los criterios básicos para la organización

judicial». Todo ello consecuencia directa del significado heterogéneo del artículo 149 CE, que, como es sabido, contempla una pluralidad de técnicas para reservar, en determinados ámbitos, competencias en favor del Estado.

Finalmente, quisiéramos poner de relieve, como también es sabido, que durante los debates constituyentes sobre el CGPJ se produjeron diversos intentos de crear Consejos Autonómicos. Aunque esta posibilidad puede producirse mediante la reforma de la LOPJ y es reclamada desde diversos sectores doctrinales, creemos que su instauración no debe considerarse con un carácter prioritario, ya que muchas de las competencias que tendrían estos Consejos Autonómicos corresponden hoy día a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, no pareciendo su hipotética existencia resolver ningún problema.

II. EL AMBITO COMPETENCIAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El artículo 122 CE únicamente establece una enumeración ejemplificativa de las competencias del Consejo (nombramiento, ascensos, inspección y régimen disciplinario), que debe ser considerada como el ámbito competencial mínimo, constitucionalmente garantizado, efectuando la correspondiente remisión normativa a la LOPJ, la cual es menos generosa que la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, que contemplaba un mayor ámbito competencial del Consejo.

Las competencias del CGPJ vienen reguladas, fundamentalmente, en los artículos 107 y 108 de la LOPJ, encontrándose también a lo largo de su articulado competencias específicas. Las mismas, que están en función de la garantía de la independencia judicial atribuida al Consejo, pueden agruparse, a efectos sistemáticos y por lo que al presente estudio interesa, en las siguientes:

a) Funciones relativas al nombramiento de altos cargos, como son la propuesta de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, que a su vez lo es del CGPJ; la de dos magistrados del Tribunal Constitucional, ser oído en el nombramiento del Fiscal General del Estado, etcétera. Asimismo, habría que mencionar el nombramiento de los altos cargos de los diversos órganos judiciales y, en general, de los jueces y magistrados. En unos casos se trata de una potestad reglada y, en otros, de una potestad discrecional, sujeta al cumplimiento de determinados requisitos.

b) Funciones referentes a la provisión de destinos, ascensos y situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados, presentando también, unas veces, un carácter reglado y, otras, un carácter discrecional.

c) La función de inspección, separada ahora de la disciplinaria, y

que atribuye al Consejo una especial posición en cuanto al conocimiento del funcionamiento de Juzgados y Tribunales se refiere.

d) El ejercicio de la facultad disciplinaria en los términos previstos en los artículos 414 y ss. de la LOPJ.

e) La formación y perfeccionamiento de jueces y magistrados, habiendo desaparecido la función de selección, actualmente competencia del Ministerio de Justicia, y que se convierte así en la competencia sustantiva más importante a reclamar por parte del Consejo.

f) Las funciones presupuestarias, presentando al respecto alguna diferencia con otros órganos constitucionales, pues no se establece una total autonomía presupuestaria, ya que el CGPJ únicamente aprueba el Anteproyecto de Presupuestos.

g) La función de informe en los términos del artículo 108 LOPJ, y sobre cuyo significado volveremos más adelante.

h) La potestad reglamentaria de conformidad con lo establecido en el artículo 110 LOPJ, en la interpretación que de la misma ha realizado la sentencia 108/1986, de 29 de julio, en la cual se reconoce la existencia de una potestad reglamentaria *ad extra*, pues el contenido de dicho precepto trasciende el ámbito meramente doméstico del Consejo y afecta a todo el personal judicial, pudiendo afirmarse que es semejante a la que ejercen otros órganos constitucionales, siendo recurribles sus disposiciones ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en los términos del artículo 58 LOPJ. Se trata, sin duda, de una competencia no bien definida en la LOPJ ni por nuestra jurisprudencia constitucional, que debe ser objeto de toda una reelaboración doctrinal, que, en todo caso, parece requerir la necesidad de una posible modificación legislativa al respecto.

III. LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL AMBITO COMPETENCIAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Como acabamos de señalar, puede afirmarse que las competencias atribuidas al CGPJ están en función de garantizar la independencia judicial, que también se predica de los Jueces y Magistrados frente al propio Consejo. Ahora bien, no todas las funciones referentes al gobierno del Poder Judicial están atribuidas a la competencia del CGPJ, pues no hay que olvidar la existencia de órganos de gobierno interno (Salas de Gobierno, Juntas de Jueces...) y el ámbito competencial reservado al Gobierno de la Nación. En principio, y de conformidad con la jurisprudencia constitucional apuntada, las CC.AA. únicamente podrían asumir competencias de este tipo cuando se tratase de las funciones reservadas al Gobierno de la Nación, siempre que no afectasen al núcleo esencial de la Administración de Justicia. Sin embargo, y pese a esta doctrina general, también una parte del ámbito competencial del CGPJ puede verse afectado por determinadas competencias de las CC.AA.

Aunque lo anteriormente expuesto sobre la delimitación competencial en materia de Administración de Justicia parece excluir, *a priori*, cualquier tipo de competencias de las CC.AA. en el ámbito competencial del CGPJ, sin embargo, hay que tener en cuenta que la Administración de Justicia no afecta solamente a las relaciones entre las CC.AA. y el Ministerio de Justicia, sino que sobre dicha materia también incide el ámbito competencial del CGPJ. Es decir, y de conformidad con nuestra jurisprudencia constitucional, la Administración de Justicia es una materia a delimitar entre diversas instancias gubernamentales, como son las CC.AA. y el Estado, pero también existe una delimitación competencial entre los llamados órganos centrales del Estado, pues ejercen competencias al respecto: los Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial; el Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, y el CGPJ, como órgano de gobierno del Poder Judicial. Y dentro de las competencias que se atribuyen al CGPJ puede producirse una participación por parte de las CC.AA. en los términos que a continuación veremos.

A) *Nombramientos de Jueces y Magistrados y demás personal al servicio de la Administración de Justicia*

El ámbito competencial del CGPJ en esta materia parece excluir *a priori* cualquier tipo de competencias por parte de las CC.AA., pues afecta al estatuto y régimen jurídico de los miembros integrantes de la Carrera Judicial, que es una de las materias inaccesibles a la competencia de las CC.AA., ya que viene atribuido por el artículo 122.1 CE a la competencia exclusiva del Estado. Las mismas consideraciones parecen poder predicarse del personal al servicio de la Administración de Justicia, cuya competencia, también con el carácter de inaccesible, corresponde al Gobierno de la nación. Sin embargo, su ejercicio presenta una pluralidad de manifestaciones, en alguna de las cuales se da cabida a la competencia de las CC.AA., aunque a veces éstas no tengan un contenido sustancial, sino meramente simbólico.

1. En el nombramiento de jueces y magistrados, las CC.AA. carecen de cualquier tipo de competencia al respecto, tanto por lo que se refiere a su sistema de selección, que es declarado como una materia inaccesible por la sentencia 158/1992, como por lo que a su nombramiento formal atañe, que se produce en los términos previstos en los artículos 316 y ss. de la LOPJ. El nombramiento de los Jueces se efectúa mediante Orden por el CGPJ, y el de los Magistrados se hace mediante Real Decreto, a propuesta del Consejo, que es refrendado por el Ministro de Justicia. Únicamente tienen competencia para instar la convocatoria de las vacantes existentes en su ámbito territorial en los términos que posteriormente veremos.

2. En cuanto al nombramiento de los altos cargos judiciales, las

CC.AA. sí que parecen ejercer algún tipo de competencia que afecta a las siguientes cuestiones:

a) En el nombramiento de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, las competencias de las CC.AA. se reducen a la publicación del mismo en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva, aunque los efectos de dicho nombramiento se producirán a partir de su publicación en el *BOE* (art. 337.2 LOPJ). Y ello, porque si el nombramiento de todos los miembros del Poder Judicial es una competencia del Estado, lo lógico es que sea el *Boletín Oficial del Estado* el que determine el inicio de los efectos de estos nombramientos. La segunda publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva está en función de la propia posición del Tribunal Superior de Justicia en el territorio de la Comunidad Autónoma y no supone cuestionar el principio de unidad del Poder Judicial. Sirve, además, para darle una mayor publicidad y es una manifestación de la colaboración que debe existir entre CC.AA. y Poder Judicial, tal y como ha señalado expresamente nuestra jurisprudencia constitucional.

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 341.1 LOPJ y 32.5 LDYPJ, la provisión de las plazas de Presidente de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias en aquellas CC.AA. que gocen de derecho civil especial o foral, así como de idioma oficial propio, el CGPJ valorará, como mérito, la especialización de los candidatos en derecho civil especial o foral y en el conocimiento del idioma propio de la Comunidad. Es decir, las CC.AA. participan en la fijación de uno de los méritos, como es el conocimiento del idioma propio, valora- bles para acceder a estos altos cargos judiciales. Todo ello, de conformidad con la doctrina jurisprudencial establecida en las sentencias 56/1990 y 62/1990 sobre el significado de las expresiones «Derecho Civil Especial y Foral» y el conocimiento del idioma oficial propio. En cuanto a la primera cuestión, hay que entender que se trata de toda la producción normativa que dicten los órganos autonómicos en el ejercicio de sus competencias, incluyendo también las normas de Derecho Público. Así, pues, la especialización se extiende a la totalidad del derecho propio de la Comunidad Autónoma de que se trate, de conformidad con las previsiones estatutarias existentes en orden a la preferencia y alcance que ha de darse a dichos méritos. Es decir, el CGPJ, a la hora de proveer dichas plazas, ha de tener en cuenta los contenidos estatutarios existentes para ejercer su facultad discrecional.

b) La posibilidad que tienen las Asambleas Legislativas de las CC.AA., en los términos del artículo 330.3 LOPJ y de conformidad con sus respectivos Estatutos, de proponer una terna para el nombramiento de un Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia. Las demás plazas serán cubiertas por el CGPJ entre aquellos candidatos que, además de llevar cinco años en la categoría, tengan especiales conocimientos en derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad Autónoma.

A este respecto, hay que tener en cuenta la doctrina establecida en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1992, según la cual, si bien el artículo 330.1 LOPJ establece un régimen ordinario en el cual la antigüedad se configura como un criterio único, el artículo 330.3 establece un sistema distinto, de libre designación, aunque con determinados condicionamientos, en el cual se exige estar en posesión, además de llevar cinco años como Magistrado, «de especiales conocimientos en derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma», gozando, al efecto, el CGPJ de «una potestad de libre designación para discernir la provisión de la plaza o plazas convocadas, a salvo el control jurisdiccional en los supuestos de arbitrariedad o desviación de poder en la designación». Es decir, el CGPJ está investido legalmente de la potestad para apreciar si los concursantes reúnen o no los requisitos legales, pudiendo decidir cuál de ellos es el más idóneo. Pero «toda potestad discrecional descansa en una realidad de hecho que opera como presupuesto fáctico de la norma habilitante, de tal modo que sólo cuando resulta acreditada la realidad de ese presupuesto, como tal hecho, sus consecuencias podrán ser objeto de una valoración discrecional. Pero sobre lo que se puede proyectar una facultad discrecional, por la propia naturaleza de las cosas, es sobre la realidad del hecho en sí mismo considerado, sobre el presupuesto fáctico de aplicación de la norma, ya que si no existe, o no está debidamente acreditado, la discrecionalidad de la Administración no puede convertirlo en realidad». Es decir, la facultad discrecional del CGPJ debe apoyarse en hechos suficientemente acreditados, pues, como recuerda la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1992, «la vacante de un cargo, plaza o puesto de trabajo no es una situación de hecho... sino, en sentido estricto, una situación de Derecho, que se predica de un cargo cuando jurídicamente carece de titular», debiendo ejercerse la facultad discrecional dentro de los candidatos que ostenten los requisitos legales.

c) Participación a la hora de calificar a los candidatos, como especialistas en el conocimiento del idioma propio y del derecho civil especial o foral, en los términos previstos en el artículo 341.2 LOPJ. A este respecto, hay que señalar que el CGPJ procedió al desarrollo reglamentario de la previsión contenida en la LOPJ, aprobado mediante Acuerdo del Pleno del Consejo de 23 de octubre de 1991 y publicado en el BOE de 29 de noviembre de 1991. Aunque en la actualidad dicho desarrollo reglamentario está en suspenso por propia decisión del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, y pendiente de determinados recursos ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, hay que señalar que los criterios de valoración contenidos en este Acuerdo reglamentario se han desarrollado respetando las competencias que a tal efecto tienen las CC.AA. Estas afectan, fundamentalmente, a la expedición de la certificación oficial del conocimiento de la lengua propia; y al conocimiento del derecho civil, especial o foral, o del derecho propio, de conformidad con

las previsiones estatutarias existentes y la doctrina jurisprudencial anteriormente mencionada, en la provisión de determinados puestos y cargos judiciales, efectuándose una distinción según se tratase de derecho civil, foral o especial (que afectaría a las plazas de Magistrados de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, a los Magistrados de la Audiencia Provincial y a los Jueces de Primera Instancia e Instrucción), o del conocimiento del derecho propio en materias de competencia de la Comunidad Autónoma (que afectaría al presidente y magistrados de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y a los Jueces de lo Contencioso-Administrativo).

3. En relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia, el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas adquiere otro significado.

Como es sabido, esta materia, que según la Ley Orgánica de 1980 estaba atribuida a la competencia del CGPJ, corresponde hoy día al Ministerio de Justicia. La razón de la primitiva atribución al CGPJ hay que buscarla en la propia existencia de las cláusulas subrogatorias existentes en los primeros Estatutos de Autonomía, pretendiendo con la atribución al CGPJ que las CC.AA. careciesen de cualquier competencia al respecto. Este cambio de criterio operado por la LOPJ explica la contundencia de la redacción del artículo 455, que atribuye al Ministerio de Justicia «todas las materias relativas al estatuto y régimen jurídico» del personal integrado en dichos Cuerpos nacionales, «comprendidos la selección, formación y perfeccionamiento, así como la provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario». Pero lo importante es señalar que la cuestión debe ser enfocada no sólo desde el título competencial de las cláusulas subrogatorias, que impiden —como ya vimos— la asunción de competencias legislativas al respecto, sino también de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a, que reserva a la competencia exclusiva del Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas». Es decir, se reserva a la competencia exclusiva del Estado la normativa básica, pudiendo las CC.AA. ejercer un desarrollo normativo al respecto, todo ello de conformidad con la interpretación, no exenta de polémica, que ha realizado nuestra jurisprudencia constitucional al respecto (SSTC 1/1982, 48/1988, 49/1988, 69/1988, 147/1991...). Especialmente significativa para nuestro estudio es la doctrina mantenida en la sentencia 99/1987, según la cual la competencia del Estado debe comprender «la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones en que ésta pueda darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales». Lo cual ha supuesto que la LOPJ, en su artículo 454.2, optase por el sistema de Cuerpos Naciona-

les al servicio de la Administración de Justicia, opción que impone la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional, quedando excluidas del ámbito de las cláusulas subrogatorias todas aquellas competencias del Gobierno de la nación que le han sido atribuidas por la LOPJ para mantener el carácter propio de dichos Cuerpos Nacionales.

Trasladando estos planteamientos al ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia, hay que señalar que nuestra jurisprudencia constitucional, partiendo del principio de que la determinación legislativa del mismo es una competencia estatal en base a lo dispuesto en el artículo 122.1 CE, ha procedido a toda una reinterpretación de determinados preceptos de la LOPJ, permitiendo la participación de las CC.AA. en la adscripción de medios personales y materiales, que se convierte así en la competencia más importante con fundamento en el título competencial de las cláusulas subrogatorias. Estas competencias afectan, entre otras, a las siguientes cuestiones:

a) Ha realizado una interpretación flexible del artículo 469.2 LOPJ, que contempla la posibilidad de adscribir, a solicitud del CGPJ, a órganos jurisdiccionales a funcionarios pertenecientes a Cuerpos Técnicos o Facultativos de la Administración para desarrollar determinadas tareas, permitiendo a las CC.AA. suministrar la adscripción a determinados órganos jurisdiccionales de funcionarios propios de las CC.AA., sin que ello suponga participar en la fijación de las plantillas del personal. Todo ello sin perjuicio de sus competencias de instancia reconocidas por el artículo 315 LOPJ.

b) Ha declarado inconstitucional el artículo 37.4 LOPJ, que disponía lo siguiente: «Los recursos propios que las Comunidades Autónomas destinen a las mismas finalidades deberán recogerse en un programa anual que será aprobado, previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, por la correspondiente Asamblea Legislativa.» Y ello, porque supone un condicionamiento, reflejado en el informe vinculante del CGPJ, del ejercicio de potestades autonómicas en lo relativo a la libre disponibilidad de sus recursos propios, que es contrario a la autonomía financiera y organizativa de las mismas.

c) Ha reconocido, a tenor de lo establecido en el artículo 508.3 LOPJ, la competencia de las CC.AA. en materia de contratación laboral de profesionales y expertos para auxiliar a la Administración de Justicia, pues en esta cuestión no se dan las exigencias derivadas de la pertenencia a un cuerpo nacional, no afectando al núcleo esencial de la Administración de Justicia.

d) Las CC.AA. son competentes para aprobar el nombramiento de los secretarios de los Juzgados de Paz, cuando éstos no sean ocupados por funcionarios judiciales, pues, como señala la sentencia 62/1990, estamos en presencia de una competencia ejecutiva que entraría dentro de la llamada «Administración de la Administración de Justicia», operando el sistema de las cláusulas subrogatorias.

4. No quisiéramos terminar esta cuestión sin dejar de referirnos a un tema que también parece afectar al ámbito competencial de las CC.AA. Nos referimos al contenido del artículo 152.1 CE cuando señala que «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia». Esta cuestión ha sido ya analizada por nuestra jurisprudencia constitucional, dada la impugnación producida de numerosos preceptos de la LOPJ y de la LDYPJ, entendiéndose que suponían un vaciado competencial de las atribuciones de los Tribunales Superiores de Justicia establecidas en los diferentes Estatutos de Autonomía.

Así, la sentencia 199/1987, tras señalar que la planta orgánica de los Tribunales ha de tener en cuenta y respetar la estructura autonómica del Estado y el reconocimiento constitucional de la existencia de los Tribunales Superiores de Justicia, lo cual presupone la radicación en el territorio de la Comunidad Autónoma del órgano competente en primera instancia, indica que la existencia de órganos judiciales centralizados no contradice el artículo 152.2 CE, ni los preceptos estatutarios correspondientes. El tema de fondo no era sino la propia existencia de la Audiencia Nacional, que es calificada, tanto desde un punto de vista orgánico como funcional, como jurisdicción ordinaria. Es decir, nuestro Tribunal Constitucional, recogiendo la doctrina de la Comisión Europea de Derechos Humanos en su informe de 16 de octubre de 1986, sobre el caso Barbera, expresamente citado en la sentencia, entiende que se puede prever, en función de otros valores constitucionales (la naturaleza o la materia sobre la que versan, la amplitud del ámbito territorial en que los hechos se producen, su trascendencia para el conjunto de la sociedad...), una centralización de órganos judiciales, siempre que no se impida gravemente la efectividad de la tutela judicial.

Por otro lado, y siguiendo la doctrina establecida en la sentencia 56/1990, hay que señalar que en el agotamiento de las instancias procesales no deben considerarse incluidos los recursos extraordinarios en general, ni en particular los de casación y revisión, porque «en puridad de principios, la instancia procesal comporta un nuevo examen o pleno conocimiento por parte del Tribunal superior del asunto inicialmente juzgado, alcanzando la revisión, tanto a la determinación de los hechos... como a la determinación e interpretación de la norma aplicable», suponiendo el control de la total actividad del órgano inferior (SSTC 90/1986 y 145/1987). En cambio, en el caso de los recursos extraordinarios, los motivos de interposición están legalmente tasados, y a ello debe reducirse la actividad del tribunal competente. Frente a esta doctrina jurisprudencial hay que señalar que la existencia del artículo 151.2 parece impedir, como se señala en el voto particular de Vicente Gimeno Sendra a la referida sentencia, que «el legislador ordinario pueda, sin causa justificada, sustraer de la competencia de los órganos

judiciales radicados en la Comunidad Autónoma el conocimiento de determinadas materias en primera instancia».

Como consecuencia del contenido del artículo 152.1 CE, la propia LOPJ, en su Disposición Transitoria 18.^a, suprimió el Tribunal Central de Trabajo, ampliando las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, en el sentido de residenciar en ellos el recurso de casación y revisión en materia de derecho civil o foral (arts. 73, 74 y 75 LOPJ). No obstante, esta tendencia parece haberse alterado con motivo del Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se crean determinados órganos judiciales y el Cuerpo de facultativos forenses, pues en ella se prevé la creación de una Sala de lo Civil en la Audiencia Nacional, la creación de una serie de Juzgados Centrales de Primera Instancia, con jurisdicción en toda España y sede en Madrid y con competencias en materia de suspensiones de pagos y quiebras, así como otros con competencia provincial y autonómica que, si bien no parecen atentar al derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley, sin embargo, no parecen adecuarse al significado que han de tener los principios de territorialidad y de especialización jurisdiccional. En efecto, como señaló el propio CGPJ en su informe al mencionado Anteproyecto de Ley Orgánica, el principio de especialización jurisdiccional debe primar sobre el principio de territorialidad, no pareciendo oportuno crear nuevas instancias procesales en materia civil.

B) *Inspección*

Como ya señalábamos, la atribución de la función de inspección al CGPJ sitúa a éste en una especial posición, desde su propia consideración como órgano constitucional, para el conocimiento de las necesidades de los Juzgados y Tribunales. El ejercicio de esta competencia afecta a la propia organización interna del Consejo, donde el Servicio de Inspección adquiere una cierta sustantividad propia, adaptando su organización a la estructura territorial del Estado a través de las llamadas Unidades Territoriales de Inspección, reguladas en los artículos 117 y ss. del Reglamento del CGPJ. Por otra parte, la facultad de inspección no es una competencia exclusiva del Consejo, pues también corresponde a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 152 LOPJ).

En cuanto a las posibles competencias de las CC.AA. hay que señalar que no existe ninguna mención expresa por parte de la LOPJ, cuyo artículo 171.4 atribuye al Ministerio de Justicia la posibilidad de instar la inspección por parte del Consejo. El Tribunal Constitucional, al analizar el significado de este precepto, entendió que dicha facultad de instancia correspondía a las CC.AA., debiendo entenderse como una competencia por subrogación, pues no versa sobre el núcleo esencial de la Administración de Justicia ni afecta al estatuto jurídico de su personal. En consecuencia con ello, la facultad de instar la inspección corresponderá al

Ministerio de Justicia respecto de aquellas CC.AA. cuyos Estatutos no hayan asumido competencias al respecto. En caso contrario, la facultad de instar corresponderá solamente a las CC.AA., excluyéndose la competencia del Ministerio de Justicia. Ahora bien, si bien parece lógico que las CC.AA. puedan instar la inspección por parte del Consejo, pues se trata de una facultad meramente ejecutiva, no parece tanto que ello sea a costa del Ministerio de Justicia, que la tiene atribuida expresamente por mandato del artículo 171.4 de la LOPJ. Este es el sentido del voto particular presentado sobre esta materia por el magistrado Vicente Gimeno Sendra.

El tema en cuestión no ha tenido especial incidencia, pudiendo afirmarse que nunca las CC.AA. han ejercido esta facultad de instancia ante el CGPJ. Y ello parece lógico teniendo en cuenta las competencias de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, sin duda un órgano gubernativo más adecuado para que las CC.AA. puedan ejercer su facultad de instancia, las cuales, asimismo, pueden ejercer esta facultad de instancia a través de las propias Vocalías Territoriales en que se estructura el CGPJ. Todo lo cual no obsta para poner de relieve que el ejercicio de esta facultad de instancia conlleva la obligación por parte del Consejo de notificar al autor de la misma las resoluciones y medidas adoptadas.

C) Formación y perfeccionamiento

El ejercicio de la competencia de formación y perfeccionamiento por parte del CGPJ debe entenderse ineludiblemente unida a la de selección que hoy día, y de forma poco comprensible, es competencia del Ministerio de Justicia, aunque también el CGPJ participa de algún modo en la misma mediante el correspondiente informe sobre las normas de acceso a la carrera judicial, la determinación de las plazas vacantes, el nombramiento de los Tribunales que han de juzgarlas, etc. Su incidencia práctica es además muy importante, pues afecta a aspectos importantes del Poder Judicial, razón por la cual se configura como una de las competencias «estrella» del CGPJ, dedicándose en la actualidad a la misma casi un tercio del total del presupuesto atribuido al Consejo.

Anteriormente poníamos de relieve que uno de los ámbitos competenciales más importantes de las CC.AA., en el ejercicio de las cláusulas subrogatorias, era la provisión de medios materiales y personales para la Administración de Justicia. En función de ello, la sentencia 56/1990, a la hora de interpretar el artículo 455 LOPJ, que atribuye al Ministerio de Justicia las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia relativas a su estatuto y régimen jurídico, selección, formación, perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario, señaló que las CC.AA. podían coadyuvar «a la formación y perfeccionamiento median-

te técnicas de colaboración y auxilio», aunque ello no se deriva de las cláusulas subrogatorias», añadiendo que «la unidad de cuerpo ha de traer consigo la necesaria colaboración de cada una de las Comunidades Autónomas competentes con el Ministerio de Justicia, en los términos que prevea una futura y necesaria normativa», concluyendo que mientras ésta no exista no es posible dicha competencia, que afectará a todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, incluidos también los Jueces y Magistrados. Esta doctrina jurisprudencial no deja de plantear algunos problemas.

a) En primer lugar, se trata de determinar cuál es el título competencial de las CC.AA. para coadyuvar a la formación y perfeccionamiento. Al negar expresamente la posibilidad de acudir a las cláusulas subrogatorias como título competencial, lo cual no deja de ser contradictorio con lo dicho acerca de la provisión de medios materiales y personales, no cabe más solución que, o bien acudir a la idea de interés, como concepto alternativo al de competencia, o bien buscar el título competencial de dicha asunción en el principio de cooperación, tal y como ha sido interpretado por nuestra jurisprudencia constitucional. En principio, nosotros nos inclinamos por la primera solución, pues el principio de cooperación no debe implicar extensión alguna de las competencias del Estado ni de las CC.AA., pudiendo actuar incluso al margen de la propia distribución de competencias y suponiendo una vía para la participación de aquéllas en la formación de la voluntad estatal (SSTC 18/1982, 71/1983, 104/1988, 252/1988, 104/1990, entre otras).

b) En segundo lugar, parece que la doctrina jurisprudencial difiere el ejercicio de esta posible competencia hasta la existencia de una futura y necesaria normativa, que hasta el momento presente no se ha producido. Ante esta ausencia ha sido la vía de los convenios, celebrados tanto entre las CC.AA. y el Ministerio de Justicia como con el CGPJ, el cauce adecuado para el ejercicio de estas competencias. Vía convencional que nunca puede utilizarse para proceder a una transferencia de competencias, sino únicamente para delimitar los requisitos a que ha de atenerse la regulación de la materia en cuestión (STC 44/1986).

c) Finalmente, se plantea el contenido de estos convenios, ya muy numerosos, que afectan a cuestiones tales como la informatización de los órganos judiciales, colaboración en materia de Administración de Justicia, personal laboral al servicio de la Administración de Justicia, asistencia y orientación social al detenido, asesoramiento lingüístico y, de forma especial, a la formación de Jueces y Magistrados.

D) *Facultad de informe*

La facultad de informe atribuida al CGPJ por el artículo 108 LOPJ puede ser considerada como una de las competencias más característi-

cas de su condición de órgano constitucional. La regulación efectuada por la LOPJ difiere de la contenida en el artículo 3 de la LO 1/1980, de 10 de enero, en el cual se distinguía entre las «facultades de iniciativa o propuesta», que no podían ser consideradas como una iniciativa legislativa, y las de informe, procediéndose, asimismo, a una enumeración de materias que no coincidía con la efectuada por el actual artículo 108. La problemática de este precepto, tal y como revela el propio Informe aprobado, en su día, por el CGPJ, afecta a las siguientes cuestiones:

1. La naturaleza de la facultad de informe y las consecuencias jurídicas derivadas de su posible no solicitud por parte del órgano competente.

Como es sabido, el artículo 83 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, establece que «salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes». Y más adelante señala que en el caso de no emitirse el informe en el plazo señalado, se podrán proseguir las actuaciones excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

En el caso del artículo 108 de la LOPJ, la utilización de la expresión «deberá» conduce necesariamente a la conclusión de que los informes del CGPJ tienen carácter preceptivo y no vinculante.

En cuanto al ámbito y alcance del mismo, se trata de determinar si debe ser el autor de la norma de remisión o el propio Consejo, autor del informe, el legitimado para su determinación. La segunda postura parece ser la más adecuada, no debiendo limitarse el Consejo a informar sobre los puntos concretos que le haya solicitado, en su caso, el autor de la norma, los cuales, en el caso de existir, deben ser considerados como una simple indicación que no vincula al autor del informe. En concreto, parece lógico interpretar que el alcance del informe puede extenderse a aquellos preceptos que puedan incidir en los derechos fundamentales de los ciudadanos y a aquellos otros en los cuales el Consejo considere necesario proponer mejoras de carácter técnico. Así lo ha entendido el propio CGPJ en diversos informes emitidos. En este sentido, habría que mencionar el informe relativo al Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, en el cual expresamente se afirma: «Los informes de que habla el artículo 108 LOPJ comprenden una multiplicidad de supuestos, que sólo a este órgano constitucional corresponde valorar en cada caso, sin que la sugerencia hecha en la comunicación remisoria del Ministerio de Justicia pueda entenderse de otra forma que no sea la de una mera y simple indicación, pues, hemos de insistir, el Consejo únicamente puede verse vinculado por el contenido normativo del precepto orgánico a que antes se hizo alusión. En suma, no tiene por qué limitarse el presente informe a los aspectos procesales del anteproyecto... si es que, tras examinar el texto completo, se llega a la conclusión de que alguno de sus preceptos de índole material podrían incidir en derechos funda-

mentales de los ciudadanos, dejando a un lado aquellos otros que obedezcan a simples criterios de oportunidad política.»

Finalmente, al tratarse de un informe preceptivo parece lógico entender que, ante la posible ausencia de solicitud del mismo, deberían producirse determinadas consecuencias jurídicas, tal y como parece desprenderse de lo dispuesto en el ya citado artículo 83 LRJAPYAC. La solución a adoptar está en función de si nos encontramos ante el supuesto de anteproyectos de ley o en el caso de disposiciones generales.

a) En el primer caso, hay que partir de la doctrina jurisprudencial establecida en la sentencia 108/1986, en la cual se analiza la cuestión de si la ausencia de un determinado antecedente, como pudiera ser el informe del Consejo, podría suponer o no la violación del artículo 88 de la Constitución. El Tribunal, partiendo del principio de que no toda infracción de cualquier parcela del ordenamiento jurídico debe suponer la inconstitucionalidad del acto en que se ha producido tal infracción, señala contundentemente: «La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiese privado a la Cámara de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero en este caso el defecto, que debió ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras, y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esta denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios.»

Con esta doctrina jurisprudencial se traslada al órgano legislativo que ha de aprobar el proyecto de ley la competencia para determinar si la ausencia del informe es o no un elemento de juicio necesario para su decisión. En caso afirmativo, el inicial defecto originario es subsanado por la propia Cámara, debiendo el Gobierno cumplimentar el hipotético acuerdo de la misma en el sentido de proceder a solicitar el informe oportuno, sin que sea relevante que éste se emita en una fase posterior a la legalmente prevista, pues si las Cámaras pueden subsanar la ausencia de informe, también pueden hacer que éste se emita en una fase posterior, y sobre un proyecto de ley y no sobre un anteproyecto, como expresamente indica el artículo 108 LOPJ. Con ello, el Tribunal, sin entrar a pronunciarse sobre la naturaleza preceptiva o no del informe, parece entender que el posible defecto no se ha producido en el procedimiento legislativo, sino en el procedimiento administrativo previo.

A priori, esta tesis parece conducir a proclamar la ausencia de sanción jurídica en el caso de falta de solicitud del correspondiente informe. No obstante, y rechazando la posibilidad de acudir a la vía de los conflictos entre órganos constitucionales previstos en el artículo 59 LOTC, hay que afirmar que el CGPJ puede poner en conocimiento tanto del Gobierno como de la Cámara Legislativa correspondiente, a

fin de que se proceda a la subsanación de la falta de remisión primitiva.

b) En el segundo caso, es decir, cuando se trata de disposiciones generales, la solución jurídica es muy distinta, debiendo aplicarse las reglas generales de la convalidación de los actos anulables, previstas en la LRJAPYAC (art. 67). Y a este respecto, es necesario recordar que esta convalidación no es posible en el caso de omisión de informes o propuestas preceptivos, como es el caso del artículo 108 LOPJ, produciéndose, por tanto, un vicio de nulidad.

Esta tesis ha sido mantenida de forma reiterada por nuestra jurisprudencia. Así, en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 1960 se afirma que «... esa afirmación establecida constantemente por la jurisprudencia contencioso-administrativa... la de que la omisión de ese informe en los procedimientos administrativos es determinante de la nulidad de lo actuado desde que se prescindió indebidamente del cumplimiento de tal trámite», doctrina reiterada por numerosas sentencias (17 de mayo de 1973, 13 de marzo de 1980, 6 de diciembre de 1983, 10 de junio de 1985, 10 de marzo de 1987, 22 de febrero de 1988...), en las cuales se mantiene la tesis de que la omisión del informe preceptivo no podrá ser subsanada por presunciones de infracción implícita. Así, pues, en este caso, la solución consistiría en retrotraer el expediente al momento en que el vicio fue cometido.

2. El ámbito material objeto del mismo.

Como ya apuntábamos, la enumeración de las materias sujetas a informe del CGPJ presenta diferencias sustantivas en relación con la efectuada por la Ley Orgánica de 1980, presentándose durante el debate parlamentario de la LOPJ determinadas enmiendas tratando, por un lado, de volver al sistema de 1980 y, por otro, intentando incluir algunas normas sustantivas como las normas penales. Y es que, sin necesidad de proceder a un estudio comparativo al respecto, una interpretación meramente gramatical del artículo 108 LOPJ pudiera dar a entender que determinadas normas de carácter sustantivo se sustraen a la competencia de informe del Consejo, pues pese a la cláusula abierta que contempla el apartado g), no figuran materias tan importantes como pudieran ser las normas penales, tal y como también se propuso en los debates parlamentarios. Y es qué tipo de normas, tal y como revela el artículo 2 del propio Código Penal, al permitir que los Tribunales que tengan conocimiento de un hecho que se estime digno de represión y no se halle penado por la ley puedan dirigirse al Gobierno, exponiendo las razones que les asistan, por creer que deberían ser objeto de sanción penal, no se refieren sólo a los justiciables, sino que también tienen por destinatarios a los Jueces y Magistrados.

Todo ello, porque parece posible proceder a una interpretación más integradora, como ocurrió con motivo del informe emitido por el CGPJ al proyecto de Código Penal en 1992, entendiéndose que aunque el mismo

no fuese una norma de carácter procesal, sí que afectaba al funcionamiento de Juzgados y Tribunales a que se refiere el artículo 108.1.e) LOPJ. Lo mismo podría decirse de otros proyectos de normas en cuanto pudiesen afectar al estatuto jurídico de Jueces y Magistrados del apartado c) del 108. Es decir, es posible establecer una interpretación extensiva de las materias enumeradas en el artículo 108, poniendo de relieve que las normas de carácter sustantivo que no están expresamente mencionadas en el precepto, deben ser objeto de informe por parte del CGPJ por afectar, aunque sea de forma indirecta, a las materias expresamente mencionadas. Todo lo cual no empece para señalar que el artículo 108 debería haber efectuado una determinación más precisa de las materias sujetas a informe preceptivo del CGPJ.

3. El sentido de las expresiones «anteproyectos de leyes» y «disposiciones generales».

Como ya hemos señalado, el artículo 108 LOPJ circunscribe el informe del Consejo a los anteproyectos de ley y disposiciones generales. Durante los debates parlamentarios del precepto se intentó volver al contenido del artículo 3 de la Ley Orgánica de 1980, entendiendo que con la expresión «anteproyecto de ley» se hurtaba al CGPJ el conocimiento del texto definitivo del proyecto, el cual podría presentar importantes innovaciones en relación con el texto del anteproyecto. Las enmiendas referidas aludían, además, a la necesidad de que se informasen también «los proyectos de disposiciones generales», entendiendo, sin duda con cierta fundamentación jurídica, que con ello se producía una mejora técnica del precepto, pues la expresión «anteproyectos» del artículo 108 únicamente va referida a las leyes y no a las disposiciones generales.

Y es que la diferenciación entre uno y otro supuesto parece clara. En el primer caso, el Gobierno debe remitir el informe del Consejo a las Cortes Generales. En el segundo, lógicamente, el destinatario es el autor del proyecto de norma en cuestión. Pero lo importante es señalar que la expresión «disposiciones generales» no puede considerarse como una especie de cajón de sastre donde tengan cabida todo tipo de disposiciones normativas, sino que con esta expresión se alude a la potestad reglamentaria del Gobierno, a las disposiciones mencionadas en los artículos 129 y ss. de la LPA, que se oponen a las llamadas resoluciones, normas de carácter singular dictadas como consecuencia de un acto administrativo. También hay que entender que están incluidas las disposiciones normativas de las CC.AA., a las cuales, como ya vimos, se les reconoce potestad reglamentaria en materia de Administración de Justicia. Además, en algunas de las materias enumeradas por el artículo 108, se reconoce, como hemos visto, la posibilidad expresa de competencias por parte de las CC.AA. (demarcaciones judiciales, régimen penitenciario...).

Al circunscribirse la facultad de informe a los anteproyectos de leyes, parece oportuno señalar que éstos no son sino un trámite en el

proceso de elaboración de la norma que no pone fin al procedimiento administrativo. En cambio, los proyectos de leyes, expresión ésta únicamente reservada para aquellos que han sido aprobados formalmente por el Consejo de Ministros y remitidos a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria, sí que ponen fin a dicho procedimiento. Desde este planteamiento, es preciso destacar dos cuestiones:

a) En primer lugar, si el CGPJ es competente para informar los anteproyectos de ley que, dentro del ámbito material del artículo 108, pudiesen aprobar las CC.AA. En principio, parece que nada puede oponerse a una interpretación afirmativa.

Así lo hizo el propio CGPJ en el informe emitido al Anteproyecto de Ley del Gobierno Vasco por el cual se complementaba la Ley 1/1990, de 6 de abril, por la que se determinó la capitalidad de los partidos judiciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y que posteriormente se convertiría en Ley 5/1992, de 16 de octubre, señalando expresamente que «aunque una mera interpretación gramatical del artículo 108 de la LOPJ pudiera dar a entender que el Consejo únicamente debe informar los anteproyectos de leyes remitidos por el Gobierno de la nación y que afecten a las materias enumeradas en dicho precepto, hay que proceder a una interpretación integradora que nos conducirá necesariamente a proclamar la competencia del Consejo sobre los anteproyectos de leyes remitidos por las Comunidades Autónomas». Es decir, la facultad de informe del Consejo afecta a todos los anteproyectos de leyes relativos a las materias enumeradas en el artículo 108 LOPJ, con independencia de que provengan del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Este es el único supuesto en que se ha desarrollado esta facultad de informe, debiéndose afirmar que la misma únicamente se producirá de forma muy aislada, pues, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial establecida en las sentencias 56/1990 y 62/1990, el posible ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia excluye la posibilidad de competencias legislativas. La razón radica en la propia naturaleza de las cláusulas subrogatorias, pues las CC.AA. se subrogan en las competencias del Gobierno de la nación, que no es un órgano legislativo. Únicamente, según la sentencia 62/1990, cabe el ejercicio de competencias legislativas, aunque en este caso el título competencial no es la cláusula subrogatoria, en la fijación de la sede de la capitalidad, que deberá ser realizada, en los términos ya analizados, por ley formal de la Comunidad Autónoma. No obstante, hay que señalar que las demás leyes de las Comunidades Autónomas que afectan a esta materia no fueron sometidas a informe del CGPJ.

b) En segundo lugar, se plantea el problema de la posible necesidad de informe de las proposiciones de ley que afecten a las materias enumeradas en el artículo 108, cuestión que actualmente se encuentra sustraída a la competencia del Consejo. La cuestión ha sido puesta

sobre el tapete en diversas ocasiones. Así, con motivo de la reforma de los artículos 412, 415 y 703 de la LECRIM, que se efectuó a través de la vía de la proposición de ley, sin que se hubiese producido informe por parte del CGPJ. Asimismo, hay que poner de relieve que determinadas leyes importantes, como la propia LDYPJ, fueron parcialmente modificadas a través de la vía de la proposición de ley. En consecuencia con ello, y con motivo de las comparecencias del señor Presidente del Consejo ante la Comisión de Justicia del Senado, el día 9 de marzo de 1992, y ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, el día 13 de mayo de 1992, se puso de relieve la conveniencia de que el Consejo General conociese, a través de la vía de informe, de las proposiciones de ley que afectasen a las materias enumeradas en el artículo 108 LOPJ, todo ello respetando la autonomía de las Cámaras y a fin de dar una mayor racionalización a las cuestiones procesales y materiales que pudieran contenerse en dichas proposiciones.

Como revelan los debates parlamentarios del precepto, el legislador nunca tuvo la intención de que el Consejo informase las proposiciones de ley, entendiéndolo que la facultad de informe se reducía a una relación directa entre el Consejo y el Gobierno, enmarcándose dentro del proceso prelegislativo y no dentro del procedimiento parlamentario. Es decir, se quiso privar al CGPJ de cualquier participación en el procedimiento legislativo, negándole cualquier intervención cuando la iniciativa legislativa fuese adoptada por otro titular distinto del Gobierno. Esta situación también debía predicarse del artículo 3 de la Ley Orgánica de 1980. Asimismo, el análisis del Derecho Comparado conduce a la misma conclusión, pues ni el modelo francés ni el italiano parecen permitirlo. En efecto, en el caso francés, la Ley Orgánica de 22 de diciembre de 1958 es muy restrictiva, impidiendo al Consejo cualquier iniciativa normativa y atribuyendo al Gobierno la dirección de la política judicial. Por su parte, en el caso italiano, el artículo 10 de la Ley de 24 de marzo de 1958 dispone: «Puede [el Consejo] hacer propuestas al Ministro de Gracia y Justicia sobre las modificaciones de las circunscripciones judiciales y sobre todas aquellas materias concernientes a la organización y funcionamiento de los servicios relativos a la justicia. Expresa su parecer al Gobierno sobre los proyectos de ley concernientes al ordenamiento judicial, a la Administración de Justicia y sobre cualquier otro objeto relacionado de alguna manera con las materias anteriores. Delibera sobre cualquier materia que le esté atribuida por ley.» Es decir, el sujeto pasivo de estas propuestas o pareceres es siempre el Gobierno y nunca las cámaras legislativas, no hablándose nunca de proposiciones de ley, sino de proyectos de ley. Su influencia en nuestro ordenamiento jurídico parece indiscutible.

La cuestión tampoco ha sido suscitada en aquellos supuestos concretos en que, a través de la vía de la proposición de ley, se ha procedido a la aprobación de determinadas normas que afectan a las materias enumeradas en el artículo 108 LOPJ. Sin duda alguna, uno de los casos más significativos fue la modificación de la LDYPJ por vía proposición

de ley. Y es que el posible conocimiento por parte del Consejo debe partir de su propia posición como órgano constitucional, evitando su implicación en la dinámica partidista y reconociendo el significado constitucional de la autonómica parlamentaria. Desde este planteamiento, se suscitan las siguientes cuestiones:

a) Por un lado, el momento del procedimiento legislativo en el cual debe producirse ese conocimiento. A tal respecto, parece que el momento más adecuado es aquel en el que se ha producido ya la toma en consideración por parte de la Cámara.

b) Asimismo, parece conveniente indicar que el hipotético informe no debería tener un carácter preceptivo, sino meramente facultativo.

c) En cuanto al instrumento jurídico para propiciar este posible conocimiento, y teniendo en cuenta la cláusula abierta del artículo 108.1.g), entendemos que no es absolutamente imprescindible una modificación de la LOPJ, siendo suficiente una expresa previsión en los Reglamentos de las Cámaras, previsión que parece venir exigida por el propio principio de autonomía parlamentaria, que se concreta como una de sus manifestaciones más importantes en la facultad de autonormación de las propias Cámaras.

Los actuales reglamentos parlamentarios carecen de cualquier previsión normativa al respecto, siendo éste el argumento principal esgrimido por los Servicios Jurídicos de las Cámaras para negar esta posibilidad en los supuestos concretos que fue solicitada por el CGPJ. Se trata del supuesto de reforma urgente del artículo 348 LEC y del propio proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. En ambos supuestos, los Servicios Jurídicos de la Cámara, tras considerar que los informes emitidos por el CGPJ tenían un carácter facultativo y no preceptivo, ponían de relieve que el destinatario de los mismos era el Gobierno y no las Cortes Generales, siendo absolutamente necesaria una modificación de los reglamentos de las Cámaras para proceder en caso contrario.

Pese a este planteamiento, pudiera interpretarse que no es necesaria la existencia de esta previsión normativa, pudiendo ser incluida dentro de las competencias que la Mesa de la Cámara posee para proceder a calificar los escritos parlamentarios ante ella presentados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Reglamento del Congreso, o en la posibilidad que contempla el artículo 126 de dicho Reglamento, al regular la remisión de la proposición de ley al Gobierno, aunque este último supuesto parece más dudoso, ya que la finalidad de este precepto no es la de que el Gobierno pueda solicitar el informe correspondiente al CGPJ. De este modo, sería la Mesa, bien de oficio o a instancia de cualquier grupo parlamentario, la competente para solicitar del Consejo el correspondiente informe sobre una proposición de ley.

d) Incluso, también pudiera plantearse la cuestión de la competencia del Consejo para informar las propuestas de normas comunitarias.

Pese a la excepcionalidad del supuesto, aunque ha sido planteado en algún caso, hay que señalar que la reducción del artículo 108 LOPJ no parece permitirlo. Quizás, a lo más que podría llegarse es a afirmar que en este supuesto estaríamos en presencia de un informe facultativo y no preceptivo.

E) *Provisión de destinos*

En páginas anteriores señalábamos que las competencias en materia de provisión de destinos podían entrar dentro del ámbito de las cláusulas subrogatorias, siempre que afectasen a órganos de ámbito territorial igual o inferior al de la Comunidad Autónoma. No obstante, hemos preferido analizar esta cuestión de forma independiente dada la trascendencia del tema con motivo del conflicto positivo de competencias n.º 676/1986 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra la Orden Ministerial de 7 de febrero de 1986, por la que se convocaba concurso del llamado «cuarto turno» para cubrir vacantes de magistrados, y resuelto por la sentencia 158/1992, de 26 de octubre.

Se trata de una cuestión donde es necesario proceder a un deslinde competencial entre las CC.AA. y el CGPJ. Como ya pusimos de relieve, determinados Estatutos de Autonomía asumían competencias en materia de convocatoria de plazas judiciales. Posteriormente, la LOPJ, en sus artículos 107, 311, 315, 330 y 341, atribuye estas competencias al CGPJ, dando algún tipo de participación, especialmente en lo que a la iniciativa de la convocatoria se refiere, a las CC.AA. La cuestión debe ser analizada desde la doctrina constitucional mantenida en la sentencia 158/1992.

La Generalitat de Cataluña plantea el conflicto de competencias entendiendo que la Orden Ministerial de referencia había invadido las competencias que los artículos 18 y 22 del Estatuto atribuían a la Generalitat. Mediante el primero, y en virtud del título competencial de la cláusula subrogatoria de su apartado 1.º, entendía que se le atribuía la competencia para convocar los referidos concursos; y, mediante el segundo, se le atribuía una facultad de instancia, que también aparece recogida en el artículo 315 LOPJ. En efecto, el artículo 22 EC dispone: «A instancia de la Generalidad, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en Cataluña de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la LOPJ.» Remisión que tiene su regulación en el artículo 315 LOPJ: «Las oposiciones y concursos para cubrir vacantes en la carrera judicial, del secretariado y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia serán convocados, a instancia de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se produzcan las vacantes, por el órgano competente y de conformidad con lo dispuesto en esta ley.» En consecuencia con esta regulación, hay que entender, según la Generalitat, que la más

amplia competencia contenida en el artículo 18 EC subsume la competencia mínima contenida en el artículo 22 EC.

La Generalitat entiende, en el caso de que únicamente se le reconociera la competencia contenida en el artículo 22 EC, que la administración del estado se encuentra vinculada por dicha iniciativa, siendo «la iniciativa territorial para la provisión de vacantes, no un supuesto de colaboración espontánea o voluntaria entre administraciones, sino de colaboración forzosa cuya utilidad constitucional radica en que una de las partes no puede excluir la participación de la otra», señalando que «la actividad de instar, aunque de menor envergadura que la de resolver, supone el ejercicio de potestades ejecutivas en tanto que, sin crear derecho objetivo, implica la exteriorización de la voluntad de la Generalitat para que surta determinados efectos jurídicos». Es decir, la Generalitat invoca su competencia de convocar o, subsidiariamente, el ejercicio de su facultad de instancia que no había tenido en cuenta la referida Orden Ministerial, entendiéndose que carece de relevancia el agotamiento de los efectos de la misma.

Por su parte, el Abogado del Estado, tras una serie de consideraciones generales sobre el reparto de competencias en materia de Administración de Justicia, señala que el único título competencial válido es el artículo 152.1 CE, referente a las demarcaciones judiciales, siendo en lo demás los Estatutos de autonomía meras «normas de aptitud» «para soportar determinadas competencias y, normalmente, la previsión estatutaria asume también un significado atributivo directo en el sentido de que coinciden la aptitud abstracta y la legitimidad para su inmediato ejercicio, pueden darse casos, sin embargo, en los que tal coincidencia no se produzca al remitirse la Constitución a una ley estatal para que se lleve a cabo una función delimitadora». Y ello, porque «los Estatutos son llamados por la Constitución a una función previsoramente determinante, no de la competencia, sino de su posibilidad, y las Leyes Orgánicas tienen por misión concretar dentro del marco estatutario el régimen de participación que potencialmente hayan establecido los estatutos».

Desde este planteamiento señala que el artículo 18 EC es una norma de aptitud en abstracto, que habrá de materializarse por las respectivas leyes orgánicas, y el artículo 22 una norma de atribución directa de competencias. Es decir, únicamente existe una competencia de instar, no de convocar, tratándose de competencias independientes y no estando condicionadas unas por el ejercicio de las otras, pues, en caso contrario, estaríamos en presencia de «una competencia autonómica de veto»: «Si a la iniciativa de la Generalitat hubiera de seguir fatalmente una convocatoria por parte del estado ajustada en todo a los términos de la propuesta, la instancia sería entonces el mecanismo resolutorio, apareciendo así la convocatoria del estado como una simple reproducción formal de aquélla.» Por el contrario, la instancia debe ser considerada como una competencia facultativa «cuyo no ejercicio no puede entorpecer la continuidad y la regularidad de los medios personales necesarios para la Administración de la Justicia».

Frente a estos planteamientos, el Tribunal Constitucional empieza aceptando la admisibilidad del recurso, pues aunque la Orden Ministerial haya agotado sus efectos, ello no supone la desaparición de la cuestión controvertida, pues no se trata sólo del enjuiciamiento singular del acto, sino de delimitar los ámbitos competenciales puestos en entredicho.

A continuación, el Tribunal rechaza la tesis de la Generalitat de convocatoria de plazas judiciales a tenor del artículo 18 EC, pues va en contra del alcance que a las cláusulas subrogatorias atribuye la sentencia 56/1990, ya que la selección de los jueces y magistrados es una de las materias inaccesibles a las CC.AA. por imperativo del artículo 149.1.5 CE, por afectar a su estatuto y régimen jurídicos. Así, pues, la Generalitat únicamente posee una facultad de instancia, la cual no puede interpretarse en contra de dicho precepto constitucional, lo cual se produciría si la ausencia o el retraso de la iniciativa se convirtiera en un obstáculo insalvable para que el órgano estatal competente llevara a cabo la convocatoria, vaciándose de este modo la competencia estatal al depender en su ejercicio de la de la Comunidad Autónoma.

Una vez precisada la naturaleza de la facultad de instancia, el Tribunal entiende que ésta no ha sido respetada por la Orden Ministerial objeto del conflicto, pues la competencia del Estado no puede prescindir totalmente de la intervención de la Generalitat «de forma que ésta no tuviera ni siquiera la oportunidad de llevar a cabo su facultad de instancia o iniciativa». Así, pues, se produce la coexistencia de una competencia estatal, la convocatoria del concurso, y unas facultades autonómicas que no pueden ignorarse, debiendo procederse a la instrumentalización de fórmulas que hagan posible el ejercicio de ambas. Sin embargo, el Tribunal no establece cuáles son estas fórmulas ni el titular legitimado para establecerlas, limitándose a señalar que éstas tienen su fundamento en el principio de cooperación. Así, en el FJ 6.º dispone:

«La coexistencia, pues, de una competencia exclusiva estatal (que supone que no puede privarse al órgano estatal de la decisión sobre la convocatoria de oposiciones y concursos a plazas vacantes sitas en la Comunidad Autónoma de Cataluña) y de unas facultades autonómicas que no pueden ignorarse hace necesaria la instrumentalización de fórmulas que hagan posible que, sin perjuicio de la decisión del órgano estatal competente, la Generalidad de Cataluña tenga oportunidad de llevar a cabo la iniciativa que le atribuye el EAC y la LOPJ. No corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre cuáles deberían ser tales fórmulas; pero siendo así que el principio de cooperación imperante, con carácter general, en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 64/82, 252/88, entre otras) es necesario para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las respectivas competencias, y encuentra en los artículos 22 EAC y 315 LOPJ

una manifestación concreta y específica, sí le corresponde examinar si, efectivamente, la Orden impugnada ha vulnerado o no el Estatuto de Autonomía de Cataluña al haber sido adoptada y publicada, respecto de las vacantes en Cataluña, sin haber mediado la instancia de Generalidad prevista en los artículos arriba mencionados.»

En consecuencia con ello, el Tribunal entiende que la Orden Ministerial ha vulnerado el Estatuto de Cataluña, debido a la existencia de un vicio de procedimiento en la elaboración de la Orden Ministerial, no ajustándose al principio de buena fe autonómica, en virtud del cual debió habersele garantizado a la Generalitat una razonable oportunidad para ejercer sus facultades. Sin embargo, en el fallo de la sentencia, tras reconocer la titularidad de la competencia del Estado para la convocatoria del concurso y el menoscabo de las facultades de iniciativa de la Generalitat, no procede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 LOTC, a la declaración de la nulidad de la Orden Ministerial, sino únicamente a proclamar quién es el titular de la competencia controvertida.

Esta doctrina mayoritaria del Tribunal es contestada por dos votos particulares. El primero de ellos, firmado por el señor Gabaldón, al que se adhieren los señores Díaz Eimil y Rodríguez Bereijo. El segundo, firmado por el señor Mendizábal. La doctrina establecida en ambos votos particulares, con una muy distinta fundamentación, se refiere a la naturaleza de la facultad de instancia de las CC.AA. y su incidencia en relación con la competencia exclusiva del Estado sobre la convocatoria de plazas.

1. En el primero de los votos, tras señalar el significado de la Orden Ministerial en relaciones con normas anteriores reguladoras del llamado «cuarto turno», en el sentido de que se determinan las plazas antes de la selección y el nombramiento, se niega que la facultad de iniciativa sea una auténtica competencia: «Una facultad de instancia dista de ser una competencia y menos en relación con la que es exclusiva del Estado... Su alcance en cuanto mera facultad de instar del órgano competente no puede entenderse que constituya una condición previa para la actividad de éste, o sea, la incoación del procedimiento correspondiente para la provisión de vacantes.» Una vez precisada esta naturaleza limitada de la facultad de iniciativa, señala que ésta «cumple un papel importante en cuanto a estímulo o motor del órgano competente para tramitar los procedimientos de provisión de vacantes, aunque en modo alguno pueda interferir la competencia exclusiva del estado». En consecuencia con este planteamiento, proponen una sentencia desestimatoria, ya que la facultad de iniciativa no puede ser calificada como iniciativa «ni su falta de aplicación condiciona la de los órganos del estado, pero obliga a éste a incoar los procedimientos de provisión de vacantes en la plantilla orgánica cuando sea requerido a ello por la Generalidad».

2. El segundo de los votos particulares también afecta a la naturaleza de la facultad de instancia. En él se trata de diferenciar la naturaleza entre la noción de competencia y la de instancia: «La competencia es una estructura compleja que desemboca en la función, mixtura de derecho y de deber, potestad en suma. La instancia, que es una petición o solicitud, acicate, sirve de soporte a una facultad de impulso que se agota en éste y resulta innecesaria cuando lo que se desea impulsar ya ésta en movimiento... Instancia no es sinónimo de propuesta, acto inmediatamente anterior a la resolución, ni tampoco de audiencia, trámite en garantía de los interesados para propiciar su defensa, y ni siquiera un informe o dictamen, mera opinión.»

Sin embargo, a continuación parece optar por el principio de que la instancia condiciona el ejercicio de la competencia: «La instancia, esta instancia en concreto, es una facultad de iniciativa cuyo efecto inmediato consiste en que el Estado queda obligado a incoar el procedimiento para la cobertura de las vacantes producidas en Cataluña, deber que por otra parte se le impone, con o sin iniciativa ajena, para estas y para las producidas en el resto de España. En definitiva, tiene una fuerza impulsiva para la incoación y el órgano estatal *ad hoc* cometería al menos un acto de deslealtad constitucional si no lo hiciera así, pero carece de otros efectos.» Tras esta afirmación, que lleva a calificar a la instancia de norma jurídica imperfecta, el voto particular parece cambiar de discurso: «Como facultad de impulso para el ejercicio de una competencia, no puede dársele una preeminencia tal que condicione aquélla. Por tanto, la inactividad o pasividad del titular de la facultad no excluye ni puede excluir el derecho-deber del estado para abrir por *sí ex officio* el expediente correspondiente una vez conocida la existencia de vacantes... Convertir un requisito instrumental en una causa de nulidad sería dar primacía a los medios sobre los fines y transformar la forma, como elemento de garantía, en puro formalismo, corrupción o perversión de la forma. Otra cosa es que, una vez inserta esa facultad de iniciativa autonómica en el procedimiento para ejercer la competencia estatal exclusiva, quizá fuera bueno arbitrar una norma que haga viable la coordinación de ambas administraciones, general y territorial, por exigencia del artículo 103 CE, para evitar conflictos en falso, carentes de sustancia como el presente, pues todo conflicto está en la patología de la convivencia.» En consecuencia con ello, propone una norma que desarrolle los artículos 315 LOPJ y 22 EC, concluyendo que el prescindir a sabiendas de la instancia puede ser tachada de *ilicitus* pero «nunca viciaría de invalidez la convocatoria porque su misma existencia subsana el defecto originario y convalida el contenido».

Realmente, no se entiende muy bien esta postura minoritaria, especialmente la contenida en el segundo voto particular, a no ser por una pura disquisición doctrinal en torno a si la facultad de instancia es o no una auténtica competencia. Sus posturas y sus discrepancias en cuanto al fallo no añaden nada nuevo, pareciendo mucho más acorde la doctri-

na de la mayoría del Tribunal. Ni siquiera solucionan el problema de la ejecución de la sentencia, tema sobre el cual la doctrina mayoritaria no había hecho más que pronunciamientos generales, ni determinan cuál es el órgano competente para llevarla a cabo.

En efecto, el conflicto se había planteado entre el titular de la facultad de instancia y el autor de la Orden Ministerial, el Ministerio de Justicia. Sin embargo, éste no es el titular legitimado para la provisión de destinos, titularidad que corresponde al CGPJ en virtud de lo dispuesto en los artículos 107 y 311 de la LOPJ. La competencia del Ministerio de Justicia es puramente formal o instrumental (Collado), limitándose a regular en una Orden Ministerial lo acordado previamente por el CGPJ. Y es que es este órgano constitucional el único competente para determinar cuáles son las plazas vacantes y cuáles deben convocarse mediante el correspondiente concurso. Este argumento sobre la competencia del Consejo no parece quedar desmentido por el contenido del Real Decreto 1924/1986, de 29 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Centro de Estudios Judiciales, pues aunque se establece la competencia del Ministerio de Justicia para la convocatoria de la oposición libre (art. 33.1), y se regula la facultad de instancia de las CC.AA. (art. 39), señalando incluso que el Ministerio de Justicia atenderá la petición en el plazo de treinta días, promoviendo el procedimiento de acceso adecuado o informando a la Comunidad Autónoma de las precisiones adoptadas a tal fin, hay que recordar, junto al argumento anterior relativo a la competencia del Consejo para determinar cuáles son las plazas vacantes, que el supuesto planteado se refiere al llamado «cuarto turno», mientras que la regulación efectuada por la citada norma afecta a la oposición libre y al tercer turno.

En este caso concreto, con carácter previo a la promulgación de la referida Orden Ministerial, se habían producido diversos acuerdos de la Comisión Permanente del CGPJ, de 13 de septiembre, 16 de octubre, 20 de noviembre y 20 de diciembre, en los cuales se determinó el número y las plazas vacantes. Posteriormente se comunicaron al Ministerio de Justicia, que se limitó, a través de la citada Orden Ministerial, a hacer pública la relación de vacantes, previamente decidida por el CGPJ, y a efectuar la correspondiente convocatoria formal del concurso. Es decir, el procedimiento administrativo para decidir esas plazas vacantes se inicia en el Consejo General y se formaliza, en su fase final, mediante la correspondiente Orden Ministerial. Formalización que es la recurrida por la Generalitat de Cataluña, ya que no cabe la posibilidad de plantear un conflicto de competencias entre las CC.AA. y el CGPJ, ni tampoco es posible acudir a la vía de los conflictos entre órganos constitucionales, siendo tan sólo imaginable una solución hipotética del conflicto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero el órgano competente para proceder a la ejecución de la sentencia no es el Ministerio de Justicia, sino el CGPJ, cuestión que no aparece reflejada, en ningún momento, en la sentencia, ni en los votos particulares a la misma. Es decir, es el CGPJ el órgano competente para convertirse en receptor de la inicia-

tiva autonómica. Por el contrario, si se hubiere tratado de plazas vacantes correspondientes al Cuerpo de Secretarios Judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia, el órgano competente hubiese sido no el CGPJ, sino el Ministerio de Justicia.

Esta competencia del Consejo afecta a todas las Comunidades Autónomas, ya que el artículo 315 LOPJ tiene una aplicación general, pues la LOPJ debe ser considerada a este respecto como una norma interpuesta, integrante del bloque de constitucionalidad, actuando, a la postre, como una norma delimitadora de las competencias entre el Estado y las CC.AA. en materia de Administración de Justicia.

Una vez determinada la competencia del Consejo para proceder a la ejecución de la sentencia, se trataba de encontrar la fórmula más adecuada al respecto, dada la indeterminación de la doctrina mayoritaria del Tribunal Constitucional, no pareciendo adecuado dictar una norma de desarrollo de los artículos 315 LOPJ y 22.1 EC, tal y como se proponía en uno de los votos particulares a la sentencia. Todo ello de conformidad con la interpretación jurisprudencial del principio de cooperación que, por un lado, «no es menester justificar en preceptos concretos» (SSTC 18/1982, 80/1985, 96/1986...); y, por otro, «no puede implicar extensión alguna de las competencias estatales. El Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal» (STC 18/1982).

La adopción de estas fórmulas cooperativas debe partir de la distinción entre el principio de coordinación, que *a priori* podría ser concebido como un freno a la descentralización política pues, en una primera acepción, implica la integración de las partes en un todo realizado de una forma jerárquica, no pudiendo implicar una restricción o menoscabo de las competencias, pues la titularidad de éstas continúa perteneciendo a la entidad coordinada; de la cooperación o coordinación voluntaria, que implica una participación o realización conjunta en la tarea a desarrollar. Ambos principios son susceptibles de realizarse con arreglo a una pluralidad de técnicas (creación de órganos mixtos, actuaciones independientes, sistemas de convenios y consorcios, etc.), tal y como nos revela el derecho comparado. Entre la opción entre técnicas de cooperación orgánica y técnicas de cooperación funcional, parece lógico, en el supuesto presente, inclinarse por estas últimas, pues el principio de la planificación y programación conjunta se revela más eficaz que la creación de modelos orgánicos, donde cuestiones tales como el funcionamiento de dichos órganos, la vinculación de sus decisiones, el régimen de imputación e impugnación de sus actos, etc., parecen plantear un mayor número de problemas.

Desde estos planteamientos, las opciones presentadas al Consejo eran múltiples: desde la aprobación, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, de un acuerdo reglamentario, hasta la adopción de un acto o instrucción por parte de la Comisión Permanente. En principio, se optó

por esta última solución que, posteriormente, sería cambiada por la elaboración de unos criterios, atendiendo así a las observaciones formuladas por determinadas CC.AA. En efecto, el Pleno del Consejo, en su sesión de 4 de marzo de 1993 aprobó las bases o criterios a que debían ajustarse dichas instrucciones:

a) Que la Comisión Permanente del CGPJ, dando cuenta al Pleno, elaborase anualmente una previsión general de cobertura de vacantes en la Carrera Judicial correspondiente a los órganos con sede en el territorio de las distintas CC.AA. y jurisdicción limitada a él, con indicación de las convocatorias previsibles y de los criterios de inclusión de plazas vacantes o desiertas en ellas.

b) Que la previsión general de vacantes, así elaborada, después de ser examinada por el Pleno, fuese comunicada a las CC.AA. a los efectos del ejercicio de la facultad de instancia reconocida en los preceptos que han sido citados, en el plazo que se señalase.

c) Que, sin perjuicio de ello, si se pusiesen de relieve nuevas necesidades, las CC.AA. pudieran ejercitar, a lo largo del período anual, la iniciativa a que se refieren los artículos mencionados.

d) Asimismo, que la Comisión Permanente comunicase a las CC.AA., con carácter previo, las variaciones surgidas en la previsión general anual.

e) Finalmente, que el CGPJ informase, a petición de las CC.AA., de la situación y previsiones de cobertura relativas a cualesquiera de las plazas judiciales vacantes o desiertas, o que se previese que podían pasar próximamente a una de esas situaciones, correspondientes a órganos judiciales sites en el territorio respectivo y con jurisdicción limitada a su ámbito.

El acuerdo del Pleno del Consejo, a fin de dar cumplimiento a esos principios inspiradores de la cooperación funcional anteriormente indicados, requería también que el acto normativo final resultante fuese tramitado, con informe previo de las respectivas CC.AA. A fin de dar cumplimiento al mismo, se consultó a las CC.AA., las cuales presentaron dos tipos de consideraciones:

1. Por un lado, las provenientes de aquellas Comunidades Autónomas (Asturias, Galicia, Cataluña, Murcia) que no presentaron ninguna observación, expresando su total conformidad con la regulación propuesta.

2. Por otro, las de aquellas otras que formularon alguna indicación al contenido de la propuesta:

— Así, las Comunidades Autónomas de Castilla y León y del País Vasco señalaban que la técnica de las instrucciones para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional no era la más ajustada a una interpretación del artículo 315 LOPJ, pues invertía la posición

de las partes en la aplicación de dicho precepto, otorgando al CGPJ una primacía, a la cual estaban subordinadas las CC.AA., no siendo un cauce adecuado al principio de cooperación funcional. Estas observaciones serían posteriormente aceptadas por el Pleno del Consejo.

— La Comunidad Autónoma de Castilla y León propugnaba una nueva redacción de los apartados primero, segundo y cuarto, de índole gramatical, que también fue asumida por el Pleno del Consejo.

— La Comunidad Autónoma del País Vasco señalaba la posibilidad de que con la previsión general de cobertura, se diese traslado a las CC.AA. de la relación de vacantes existentes, observación ésta que también fue asumida por el Pleno del Consejo.

Finalmente, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su sesión del día 21 de julio de 1993, en base a lo dispuesto en los artículos 107 y 311 y ss. de la LOPJ, dio cumplimiento a la sentencia 158/1992, adoptando el siguiente Acuerdo, publicado en el *BOE* n.º 181, de 30 de julio, por el que se aprueban los siguientes criterios con vistas a la provisión de vacantes de jueces y magistrados:

PRIMERO.—La Comisión Permanente del CGPJ elaborará anualmente una previsión general de cobertura de vacantes en la carrera judicial, correspondientes a los órganos con sede en el territorio de las distintas CC.AA. y con jurisdicción limitada a él.

SEGUNDO.—La previsión general de cobertura de vacantes a que se refiere el número anterior, junto con una relación de las existentes, será comunicada a las CC.AA. a los efectos del ejercicio, en el plazo de un mes, de la facultad de instancia reconocida en el artículo 315 de la LOPJ y en los preceptos concordantes de los respectivos Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de lo dispuesto en el número cuarto.

TERCERO.—Asimismo, la Comisión Permanente comunicará a las CC.AA. la previsión general definitivamente aprobada y, con carácter previo, las variaciones que surjan en ella.

CUARTO.—Las anteriores comunicaciones se entienden sin perjuicio de que a lo largo del período anual, si se ponen de relieve nuevas necesidades, las CC.AA. puedan ejercitar la iniciativa a que se refieren sus Estatutos de Autonomía y el artículo 315 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

QUINTO.—El Consejo General del Poder Judicial informará, a petición de las CC.AA., de la situación y previsiones de cobertura relativas a cualesquiera de las plazas judiciales vacantes o desiertas, o que se prevea que puedan pasar próximamente a una de esas situaciones, correspondientes a órganos judiciales sitos en el territorio respectivo y con jurisdicción limitada a él.

SEXTO.—De la previsión general de cobertura de vacantes y de las iniciativas ejercidas al respecto por las CC.AA. se dará cuenta al Pleno del Consejo General del Poder Judicial para su conocimiento y para la adopción de los acuerdos que pudieran ser pertinentes.

IV. NOTAS Y BIBLIOGRAFIA

Las citas doctrinales efectuadas en el texto, así como la bibliografía utilizada para la elaboración del mismo, pueden encontrarse en I. de Otto: *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, 1989; P. Cruz Villalón: «La Administración de Justicia en el Estatuto de Autonomía de Andalucía», en el colectivo *El Poder Judicial*, vol. II, y en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1982; J. P. Ortells Ramos: «La distribución territorial del poder del Estado como presupuesto constitucional de la reforma del Poder Judicial», *RCEC*, n.º 2, 1899, pp. 265 y ss.; J. A. Belloch Julbe: «Las competencias de la Generalitat en materia de Administración de Justicia», *RVAP*, n.º 20, 1988, pp. 155 y ss.; AA.VV.: *Jornadas de Estudio sobre el CGPJ*, Madrid, 1983; AA.VV.: *Primeras Jornadas sobre la Administración de Justicia en Cataluña*, Barcelona, 1983; J. F. López Aguilar: «Las competencias relativas a la Administración de Justicia», *RDP*, n.º 35, pp. 7 y ss.; I. Sánchez Amor: «Competencias de las Comunidades Autónomas del 143 CE en materia de Justicia», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Barcelona, 1991; M. A. Aparicio Pérez: «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia», en *Informe Pi y Sunyer 1990*, Barcelona, 1991, pp. 265 y ss.; J. A. Xiol: «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia», *Actualidad Administrativa*, n.ºs 7 y 8, 1992; L. F. Crespo Montes: «La administración de la Administración de Justicia: de la teoría a la práctica», *BIMJ*, n.ºs 1674 y 1675, 1993; AA.VV.: *El Poder Judicial en el conjunto de los poderes del Estado*, CGPJ, 1983; R. Jiménez Asensio: «Un aspecto polémico de la STC 56/1990: el personal al servicio de la Administración de Justicia», *RVAP*, n.º 28, 1990, pp. 185 y ss.; J. M. Collado: «Iniciativa autonómica para la convocatoria del cuarto turno. Comentarios a la sentencia constitucional 158/1992, de 26 de octubre», *BIMJ*, n.º 1660, 13, pp. 125 y ss.; J. F. López Aguilar: «La delimitación de competencias en materia de concursos de provisión de plazas de jueces y magistrados en territorio autonómico», *BIMJ*, n.º 1654, 1992; J. M. Terol Becerra: *El Consejo General del Poder Judicial*, CEC, Madrid, 1990.

