

# LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL (ART. 122 CE): UN CONTROVERTIDO TÍTULO COMPETENCIAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

**María del Mar Navas Sánchez**

Profesora titular de Derecho Constitucional, Universidad de Málaga

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. El modelo territorial de poder judicial en la jurisprudencia constitucional. – 3. Las cláusulas subrogatorias como técnica de asunción competencial. Limitaciones a su eficacia. – 4. La reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial y su incidencia en la configuración del modelo de poder judicial, desde un punto de vista territorial. – 5. La naturaleza de la reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial tras la STC 31/2010. – 6. Conclusiones. – Bibliografía. – *Resumen – Resum – Abstract.*

---

## 1. Introducción

Constituye ya un lugar común aludir al carácter abierto, incluso desconstitucionalizado, del modelo territorial de Estado instaurado por nuestra Constitución de 1978.<sup>1</sup> Independientemente de que esta afirmación requiera de las necesarias matizaciones, máxime en el esta-

---

*Artículo recibido el 30/11/12; aceptado el 19/01/13.*

Una primera versión de este artículo, más reducida, bajo el título “The power-distribution nature of the reserves of Organic Law in the constitutional case law. The case of the Organic Law of the Judiciary” se presentó al Congreso internacional “Los caminos del Federalismo y los horizontes del Estado autonómico” celebrado en Bilbao entre los días 19 y 21 de octubre de 2011, y está pendiente de publicación, en inglés y castellano.

1. En este punto inicial resulta casi obligado aludir a la clásica cita de P. Cruz Villalón. “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”. *RFJUC*, núm. 4, 1982, p. 59.

do actual del desarrollo autonómico, lo cierto es que nos sirve como pórtico para algunas de las ideas que pretendemos exponer en este trabajo. De una parte, el relevante papel que el Tribunal Constitucional (TC), a través de su jurisprudencia, ha venido desempeñando en la concreción o cierre de dicho modelo. En efecto, con independencia de la valoración que pueda merecernos tal labor jurisprudencial, y asumiendo que no es, indudablemente, el único protagonista en este proceso, lo cierto es que sus decisiones han resultado en no pocas ocasiones decisivas, incluso determinantes, en la forma que finalmente ha adoptado nuestro Estado autonómico, tal y como hoy lo conocemos.<sup>2</sup> De otra, la peculiar posición en la que se encuentra uno de los tres clásicos poderes del Estado, el judicial, en relación con este nuevo modelo descentralizado de Estado. Efectivamente, si hay un aspecto del modelo del Estado al que se le pueda aplicar con meridiana claridad la afirmación anterior, relativa al carácter abierto de las previsiones constitucionales y su concreción por el TC, éste es, precisamente, el Poder Judicial (PJ). En efecto, y sobre esto existe ya un cierto consenso doctrinal, cuál sea la relación entre el nuevo modelo de Estado y el Poder Judicial o, lo que es lo mismo, cómo se articula el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) en materia de Administración de Justicia es algo que no viene establecido de modo definitivo en la Norma fundamental. Antes al contrario, la Constitución se limita a establecer las líneas maestras de una distribución de competencias que se realiza entre diferentes sujetos y órganos: el legislador estatal, en su doble condición de orgánico y ordinario, el Gobierno de la Nación, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y, por último, las CCAA. Entendiéndose, además, que la configuración concreta de este diseño constitucional corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) que actúa, así, como una norma de delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA.<sup>3</sup>

Esto nos lleva a otra de las ideas principales de este trabajo: el protagonismo, a nuestro juicio excesivo, que en todo este proceso de concreción y configuración definitiva ha venido desempeñando el legislador estatal, a través de la LOPJ. Relevancia propiciada, sin lugar a dudas, por la propia Constitución, que remite expresamente a esta Ley

---

2. Teniendo en cuenta, además, que como ha señalado, entre otros, G. Fernández Farreres, la principal contribución del TC al Estado de las autonomías ha sido, sobre todo, "doctrina competencial" (*La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, p. 21).

3. En el sentido expresado en la STC 76/1983, f.j. 4 a).

Orgánica la regulación de sus aspectos principales. Pero potenciada además, y de modo indudable, por el propio Tribunal Constitucional, concretamente por el modo en que viene interpretando el art. 122 CE, en el que se contiene esta reserva de Ley Orgánica. Una interpretación caracterizada a nuestro juicio por al menos dos rasgos esenciales. De una parte, porque el TC parece olvidar aquí tanto el carácter excepcional que en numerosas ocasiones ha otorgado a este tipo de norma como la interpretación restrictiva que en otras ocasiones ha hecho de ella. De otra y sobre todo, porque no parece ni siquiera dudar al considerar el art. 122 CE como un título competencial estatal adicional, al margen de los contenidos en el art. 149.1 CE. De este modo, en virtud de esta jurisprudencia constitucional, la reserva de Ley Orgánica para la regulación del Poder Judicial y la propia LOPJ se han erigido en piezas clave del modelo territorial de Poder Judicial. O lo que es lo mismo, del modo en que se articula la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en este punto. El TC atribuye así a la reserva de LOPJ una naturaleza competencial que, en principio, no debería corresponderle. O que en todo caso, necesitaría de una mayor explicación y justificación por parte del Alto Tribunal. No en vano lo que está en entredicho es el alcance de las competencias autonómicas en esta materia, tal y como se deducirían del título competencial específico aplicable al Poder Judicial y a la Administración de Justicia: el art. 149.1.5ª CE. Así como, indirectamente, la naturaleza constitucional de los Estatutos de Autonomía, como normas a las que por excelencia les corresponde fijar el marco competencial previamente establecido en la Constitución.

Esta concepción se ha visto nuevamente confirmada en la STC 31/2010, que se enmarca así en la línea jurisprudencial que, sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de Administración de Justicia y la naturaleza de la LOPJ, iniciara el TC en su STC 56/1990.<sup>4</sup> De este modo, persiste el TC en una visión de la LOPJ

4. Sobre la STC 31/2010 existe una abundante bibliografía de la que aquí nos limitaremos a destacar parte de ella, relativa a la concepción del poder judicial en los nuevos Estatutos de Autonomía y/o en la STC 31/2010. M. A. Aparicio Pérez. "Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial", *Revista catalana de dret públic*, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 2010; J. M. Porras Ramírez, "El Poder Judicial en Cataluña, según el Estatut y el Tribunal Constitucional. Limitaciones y posibilidades de desarrollo de un modelo", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; M. Gerpe Landín y M. A. Cabellos Espiérrez. "La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la STC 31/2010", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; F. Balaguer Callejón. "Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, 2010; M. A. Cabellos Espiérrez. "Los Consejos de Justicia

que entendemos inadecuada, pero que no resulta novedosa, sino que hunde sus raíces en los pronunciamientos previos sobre esta cuestión. Precisamente, antes de abordar los pronunciamientos contenidos en la STC 31/2010 a propósito de la articulación competencial en el caso del Poder Judicial, el papel que a este respecto corresponde –o no– al Estatuto de Autonomía, así como el alcance que otorga a la reserva de Ley Orgánica para la regulación del Poder Judicial y la libertad de configuración que concede a la propia LOPJ, conviene detenerse en la doctrina que, a través de sus sentencias precedentes, ha ido estableciendo el TC respecto de estas cuestiones.

## 2. El modelo territorial de poder judicial en la jurisprudencia constitucional

Si ya con anterioridad se ha hecho referencia al importante papel que el TC ha desempeñado en la construcción del Estado autonómico, con más razón aún cabe afirmarlo cuando se trata precisamente del Poder Judicial. En efecto, todas las posibilidades autonómicas en relación con este poder han venido mediatizadas por los diversos pronunciamientos del TC sobre esta materia. Un Tribunal que, sin embargo, y esto es especialmente relevante en el caso que nos ocupa, se ha inhibido de extraer directamente de los preceptos constitucionales un modelo más acabado, cerrado o definitivo de poder judicial. Y que simultáneamente ha puesto en manos del legislador orgánico y, por tanto, del Estado, lo que supone tanto como decir en manos de uno solo de los entes territoriales implicados, la nada desdeñable facultad de concretar y “cerrar” dicho modelo. Un modelo, pues, que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, solo en sus líneas generales aparece contenido en las normas constitucionales.<sup>5</sup>

---

en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro”, *Revista de Derecho Político*, núm. 80, 2011 y, también del mismo autor, “Poder Judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de dret públic*, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 2010; G. Cámara Villar. “Reformas estatutarias y Consejos de Justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011.

5. Lo que llevó ya a la doctrina a calificarlo como “modelo abierto” [R. Jiménez Asensio. “Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia y Libro Blanco de la Justicia”, *Parlamento y Constitución*, núm. 2, 1998, p. 86-87, y J. M. Andrés Sánchez-Cruza. “Las relaciones del poder judicial, la Administración de justicia y la Generalitat de Catalunya en el marco de la Constitución”, en AA.VV. *Informe Pi i*

Cabe recordar que la doctrina del TC sobre esta cuestión se formula en la década de los noventa, principalmente en la STC 56/1990, a la que seguirá la 62/1990, siendo objeto de reiteración en otras posteriores. Entre ellas, como se ha mencionado, en la STC 31/2010, relativa al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.<sup>6</sup> Y cuyo punto de partida lo va a constituir la distinción que el TC establece entre un sentido amplio y otro estricto del concepto "Administración de Justicia" y que, a la postre, resultará esencial para que las CCAA puedan asumir determinadas competencias en esta materia.

De acuerdo con esta jurisprudencia, la Administración de Justicia, desde un punto de vista estricto, comprende tan solo el núcleo esencial de la misma, que se identifica con el Poder Judicial y su función de gobierno. Es decir, con el ejercicio de la función jurisdiccional por jueces y magistrados; la ordenación de aquellos elementos que resultan esenciales a la independencia judicial o, lo que es lo mismo, la función de gobierno atribuida al CGPJ; y el diseño de la estructura judicial del Estado (planta y demarcaciones judiciales). Pero junto a ese núcleo de materias existen además otras con las cuales el TC construye la noción amplia de Administración de Justicia. También denominada "administración de la Administración de Justicia" o, gestión de la Administración de Justicia. Noción que abarcaría al conjunto de medios materiales y personales que, sin ejercer funciones jurisdiccionales, realiza, sin embargo, labores de apoyo y auxilio a dicha labor judicial, a la que sirve de soporte material o personal.

Partiendo de esta distinción, concluye el TC que la competencia estatal exclusiva a que se refiere el art. 149.1.5ª CE se proyecta únicamente sobre las materias que integran la Administración de Justicia en sentido estricto. Ésta constituye pues el núcleo inaccesible para las Comunidades Autónomas, salvo la excepción prevista en el art. 152.1 CE. Pero ahí termina, al menos en principio, dadas las importantes cautelas y matizaciones establecidas por el TC y a las que nos referiremos más adelante, el ámbito vedado a la acción de las CCAA. En efecto, siguiendo con esta doctrina, pueden las Comunidades Autónomas, siempre de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía (EEAA), asumir competencias en lo restante, esto es, en

---

*Sunyer sobre la Justicia en Cataluña*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1999, p. 43].

6. Además cabe citar las SSTC 158/1992, 105/2000, 253/2005, 270/2006, 294/2006, 163/2012 y 224/2012.

relación con los medios materiales y con el personal no judicial que se sitúan al servicio de la Administración de Justicia.

Esta distinción constituye, a su vez, el punto de partida a partir del cual el TC analiza la constitucionalidad de las denominadas "cláusulas subrogatorias" en cuanto peculiar técnica de asunción competencial contenida en los primeros Estatutos de Autonomía.<sup>7</sup> Para concluir que las mismas son legítimas siempre que se entiendan referidas a ese ámbito no nuclear del Poder Judicial. O lo que es lo mismo, siempre que se interprete que se proyectan exclusivamente sobre la gestión de los medios materiales y del personal no judicial.<sup>8</sup>

Lo anterior no ha conllevado, sin embargo, que las CCAA hayan podido asumir la totalidad de las facultades y competencias relativas a esa administración de la Administración de Justicia. Ni tampoco ha supuesto, por vía de subrogación, una efectiva equiparación entre las CCAA y el Gobierno de la Nación en este punto. Es decir, no ha significado que las CCAA se hayan situado en una posición equivalente a la del Ejecutivo estatal en relación con ese ámbito de gestión de la Administración de Justicia. Antes al contrario, las CCAA, los gobiernos autonómicos, han visto considerablemente mermado el ámbito de actuación al que potencialmente apuntaba el pronunciamiento anterior del Tribunal Constitucional. Y en consecuencia, se han visto privadas de la posibilidad de llevar a cabo una política integral, más allá de meras actuaciones parciales, en relación con dicho ámbito de gestión.<sup>9</sup> Ello no es sino resultado de la propia jurisprudencia del TC que si bien da entrada a las CCAA en relación con el Poder Judicial, al mismo tiempo rodea las posibilidades de actuación autonómica de tales cautelas, matizaciones y excepciones que prácticamente las deja reducida a una mínima expresión de lo que, de otro modo, hubiera sido posible.

De este modo, si bien el TC se muestra, sobre todo en sus primeras resoluciones, partidario de no situar al Poder Judicial completamente al margen de la nueva estructura autonómica del Estado español, permitiendo que las CCAA puedan asumir ciertas competencias en relación con su gestión, simultáneamente resulta ser extraordinaria-

7. La expresión la acuñó I. De Otto y será posteriormente recogida por la propia jurisprudencia constitucional, habiéndose generalizado su uso ("Organización del Poder Judicial y Comunidades Autónomas", *Documentación Jurídica*, núm. 45-46, 1985, p. 65).

8. SSTC 56/1990, ff.jj. 7 y 8; 62/1990, ff.jj. 4 y 5; 158/1992, f.j. 2.

9. En este sentido, J. M. Porrás Ramírez. "La Justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, p. 270.

mente cauto y contenido en esta “descentralización”. Pero, sobre todo y a nuestro juicio, resulta excesivamente deferente con la actuación del legislador orgánico al que, siempre según el TC, le correspondería concretar el marco de distribución competencial en relación con el Poder Judicial y en definitiva, hacer o no posible que las CCAA puedan asumir o no las competencias en cuestión.<sup>10</sup> De este modo, el TC acaba por poner en pie, o mejor dicho, permitir que lo haga la LOPJ, un modelo de poder judicial no solo claramente asimétrico por lo que se refiere a la posición de los distintos entes implicados en este reparto competencial, sino, como viene poniendo de manifiesto la doctrina, paradójico en ocasiones<sup>11</sup> y sobre todo claramente disfuncional.<sup>12</sup>

En este punto de nuestro análisis tal vez merezca la pena recordar que con anterioridad a estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la cuestión relativa al modo en que la nueva estructura autonómica del Estado se reflejaba en el Poder Judicial distaba de ser pacífica. El TC vino así, en cierta medida, a zanjar dicho debate, al fijar que en ningún caso esta incidencia –que es evidente en el plano funcional, mediante la aplicación del derecho producido en las autonomías– alcanzaría a la articulación orgánica de este poder. En efecto, ya desde muy temprano, vino a recordar que la relación de los juzgados y tribunales con la Comunidad Autónoma en la que están situados, incluso en el caso de los Tribunales de Justicia, es meramente territorial y no orgánica,<sup>13</sup> y no pueden, en ningún caso, ser considerados órganos autonómicos, sino estatales, integrantes de la organización judicial del Estado.<sup>14</sup> Pero, al mismo tiempo, al introducir la trascendental distin-

---

10. Cuyo ejemplo más reciente lo encontramos en las SSTC 163/2012 y 224/2012 a propósito de cuestiones tales como la oficina judicial y el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia.

11. Así, F. Balaguer Callejón destaca la paradoja que supone que considerándose el Poder Judicial una competencia exclusiva del Estado, no pueda el Gobierno instar la inspección de los órganos judiciales, al tratarse de una competencia que corresponde en exclusiva a las CCAA. “A este resultado tan lesivo para el Gobierno de la Nación no se llegaría ni con la implantación de un modelo federal, que permitiría la existencia de un poder judicial propio de las CCAA” (“La constitucionalización del Estado autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, p. 149).

12. De ingobernabilidad en la gestión de la Administración de Justicia, dada la enorme fragmentación de responsabilidades entre el Ministerio de Justicia y las CCAA, habla R. Jiménez Asensio. *Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAP, Bilbao, 2004, p. 45.

13. STC 25/1981, f.j.b.

14. STC 38/1982, f.j. 4.

ción entre el núcleo esencial del Poder Judicial y la Administración de Justicia en un sentido amplio, hace posible que, por vía de gestión de la Administración de Justicia, las CCAA no queden completamente al margen del Poder Judicial lo cual permite una cierta adecuación del Poder Judicial al Estado autonómico.

No obstante, la realidad posterior, el desarrollo normativo subsiguiente y los ulteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional han venido a poner claramente de manifiesto las insuficiencias de este modo de articular la realidad autonómica del Poder Judicial. De un poder que, en definitiva, sigue respondiendo a unos esquemas más propios de un Estado centralizado que a los que correspondería esperar dado el actual grado de desarrollo del Estado autonómico español.<sup>15</sup> Con la consiguiente frustración de las expectativas autonómicas suscitadas a raíz de esta jurisprudencia constitucional que ha llevado, incluso, a cuestionar el mantenimiento de un Poder Judicial único para el Estado y las Comunidades Autónomas.<sup>16</sup>

Pues bien, este modelo de Poder Judicial, por lo que se refiere a la articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es resultado, en primer lugar y ante todo, como ya se ha señalado, de la jurisprudencia del TC al respecto. Pero también, del modo en que, en concreto, la LOPJ y sus sucesivas reformas han hecho uso de las habilitaciones otorgadas por dicha jurisprudencia. En no pocas ocasiones, en detrimento de las facultades autonómicas, decantándose así por un modelo de gestión más centralista que autonómico. No es propósito de este trabajo, sin embargo, analizar este desarrollo legislativo ni tampoco los problemas de gestión que

---

15. El propio TC parece no admitir más que dos modalidades de poder judicial, desde un punto de vista territorial. El modelo propio de los Estados federales y el que se da en todos los demás Estados que no lo son, incluido el autonómico. Así se pronuncia en la STC 31/2010: "(...) partir del principio de que una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción. (...) En definitiva, si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción." (STC 31/2010, f.j. 42). Una crítica a este defectuoso entendimiento de la relación entre unidad de la Constitución y unidad del Poder Judicial, así como de la relación entre Constitución y Estatuto, en F. Balaguer Callejón. "Las cuestiones institucionales ...", cit., p. 67.

16. J.M. Porras Ramírez. "La Justicia en ..." cit., p. 270.



ha conllevado o las diversas soluciones aportadas por la doctrina.<sup>17</sup> Se pretende, por el contrario, algo mucho más modesto: destacar cómo el propio TC, a través de su labor jurisprudencial, ha contribuido de modo decisivo a esta situación. Una jurisprudencia en la que resultan decisivas no solo las limitaciones que el TC impone a la eficacia de las cláusulas subrogatorias autonómicas, sino, en especial, la naturaleza que el TC otorga a la reserva de LOPJ. O lo que es lo mismo, el modo en que el TC concibe esta reserva, justo cuando la misma se proyecta sobre una materia susceptible de reparto competencial, al encuadrarse dentro del ámbito de gestión judicial, como es el caso del estatuto del personal no judicial. En definitiva, se trata de llamar la atención sobre el modo en que el TC está utilizando la reserva de LOPJ, como una técnica de distribución competencial, que le sirve para complementar su propia doctrina acerca del alcance del título estatal específico, el art. 149.1.5ª CE, ampliando así, mediante esta norma relativa al sistema de fuentes, las facultades que competen al Estado.

### **3. Las cláusulas subrogatorias como técnica de asunción competencial. Limitaciones a su eficacia**

Ya se ha indicado cómo el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, en relación con la Administración de Justicia, viene determinado por la eficacia que el TC otorga a las cláusulas subrogatorias. O mejor dicho, por las limitaciones que impone a su eficacia. En efecto, ya en la STC 56/1990 el TC valida estas cláusulas subrogatorias a las que, sin embargo, sujeta a una serie de cautelas y excepciones.<sup>18</sup> Así, el TC hace derivar su validez del hecho de que las mismas van referidas justamente a ese ámbito de gestión o administración respecto del cual pueden las CCAA asumir competencias en relación con la Administración de Justicia. Condición *sine qua non* para la validez de estas cláusulas de la que deriva, a su vez, la primera de las limitaciones a las que el TC sujeta el juego de tales cláusulas y que actúa a modo de presupuesto previo. Puesto que el único ámbito válido

17. Para una perspectiva de las diferentes opciones legislativas contenidas en la redacción originaria de la LOPJ, en 1985 y sus sucesivas reformas puede consultarse A. Saiz Garitaonandia. *La Administración de Justicia en las Comunidades Autónomas. Situación actual y perspectivas de reforma*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 153 y ss.

18. SSTC 56/1990, f.j. 8 y que el TC reproduce, entre otras, en las SSTC 62/1990, f.j. 5 y 105/2000, f.j. 2.

en el que las CCAA pueden asumir competencias es en relación con la administración de la Administración de Justicia, en ningún caso tales cláusulas podrán ir referidas a facultades que forman parte del núcleo inaccesible de la Administración de Justicia en sentido estricto. A ésta se añade otro límite de carácter territorial. Tampoco pueden las CCAA asumir, a través de estas cláusulas, competencias que excedan del territorio de la propia Comunidad, quedando excluidas, en consecuencia, aquellas facultades que tengan un alcance supracomunitario.

En todo caso, en ambos casos nos encontraríamos ante limitaciones coherentes con la precedente doctrina del TC. Tanto por lo que se refiere al ámbito respecto del cual pueden las CCAA asumir competencias, a partir de la distinción ya vista sobre los dos ámbitos posibles de la Administración de Justicia, como en relación con el alcance territorial, limitado a la propia CCAA, de las competencias autonómicas.

Pero a las anteriores se añaden otras, vinculadas estrictamente a la propia especificidad o particularidad de la técnica empleada en este momento inicial para asumir competencias en esta materia: mediante la subrogación en las facultades previamente atribuida por la legislación orgánica al Gobierno de la Nación. De ahí el TC hace derivar una doble limitación. Por un lado, puesto que la subrogación lo es respecto del Gobierno, no actuarán tales cláusulas respecto de aquellas facultades que, no obstante encuadrarse en la materia "administración de la Administración de Justicia", la LOPJ, dentro del ámbito de libertad que le otorga la CE para definir el modelo, haya optado por atribuirla a un órgano diferente, por ejemplo, al CGPJ. De otra, y dado que estas cláusulas remiten a las facultades del Gobierno, las únicas competencias que podrán asumir las CCAA serán reglamentarias y ejecutivas, excluyéndose en todo caso las competencias legislativas.

Se excluye, pues, que las CCAA puedan asumir competencias legislativas en relación con uno de los aspectos más relevantes de la gestión de la Administración de Justicia: el estatuto y régimen jurídico del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Esta exclusión, sin embargo, el TC la hace derivar no solo de la limitación antes referida sino, sobre todo, del art. 122. 1 CE. Esto es, de la reserva de Ley Orgánica allí establecida para la regulación de dicho estatuto jurídico.<sup>19</sup>

---

19. STC 56/1990, f.j. 10; STC 105/2000, f.j. 5. Con esta reserva, a juicio del TC, lo que se pretende es garantizar un régimen jurídico del estatuto del personal no judicial homogéneo, al menos en sus aspectos básicos o nucleares. Concluyendo que la "eficacia de las

Sin perjuicio de que volvamos más adelante sobre esta cuestión relativa al papel que el TC atribuye a la reserva de LOPJ en este punto, lo que ahora nos interesa destacar es que la excepción antes referida operaría, en todo caso, respecto de las competencias legislativas; pero no en relación con las reglamentarias. De la norma constitucional no se desprende, no parece derivarse, limitación ni exclusión alguna a la asunción, por las CCAA, de competencias reglamentarias en relación con el estatuto del personal no judicial.

Sin embargo, incluso esta posibilidad ha sido vedada por el TC a las CCAA. No a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, sino de las disposiciones contenidas en la propia LOPJ y por lo tanto, tomando como presupuesto la amplísima libertad de configuración que el TC otorga al legislador orgánico para definir el modelo de poder judicial. En concreto, el TC la hace derivar de la opción efectuada por la LOPJ de configurar el personal al servicio de la Administración de Justicia como *cuerpos nacionales*.<sup>20</sup> Lo que le lleva a concluir que quedan excluidas del juego de las cláusulas subrogatorias incluso aquellas actuaciones que, aun siendo típicamente ejecutivas, pueden afectar de forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de los funcionarios integrados en los Cuerpos Nacionales al Servicio de la Administración de Justicia. Se excluyen, así, facultades y atribuciones que de otro modo podrían ser asumidas por las CCAA a través de sus cláusulas estatutarias pero que, por resultar decisivas para el mantenimiento del carácter de cuerpo nacional del personal no judicial, quedan, en todo caso, reservadas al Estado.<sup>21</sup>

---

cláusulas subrogatorias de los Estatutos, por consiguiente, operará en tanto no afecten al ámbito reservado a la regulación orgánica, es decir, en tanto no alteren los elementos allí contenidos que puedan reputarse definitivos y esenciales del estatuto del personal." (STC 56/1990, f.j. 10).

20. SSTC 56/1990, f.j. 10; 105/2000, f.j. 5; 163/2012, ff.jj. 3 y 5. A diferencia de lo que sucede en el caso de los jueces y magistrados que, por expresa previsión constitucional, formarán un cuerpo *único* (art. 122.1 CE) la configuración del personal al servicio de la Administración de Justicia como *cuerpos nacionales* es tan solo una opción legislativa, "no (...) la única constitucionalmente aceptable" (STC 56/1990, f.j. 10), sino tan solo "una de entre las varias constitucionalmente legítimas" (STC 105/2000, f.j. 5).

21. "Mientras que, por el contrario, sí jugarán su papel las cláusulas subrogatorias respecto de todas aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles o esenciales para el mantenimiento del carácter de cuerpo nacional respecto de los integrados de la Administración de Justicia." (STC 56/1990, f.j. 10. Reiterada, entre otras, en la STC 163/2012, f.j. 5). Una crítica a la restricción que de las competencias normativas autonómicas realiza el TC a partir de la reserva de LOPJ la encontramos en F. Balaguer Callejón ("La constitucionalización del...", cit., p. 149, n. 40).

Nos encontramos, así, con que la doctrina del TC acerca del alcance del art. 149.1.5ª CE queda en buena medida excepcionada, al impedirse que determinadas facultades puedan ser asumidas por las CCAA. Pero sucede, además, que una determinada jurisprudencia, elaborada a propósito de las cláusulas subrogatorias, como técnica muy particular de asunción competencial, sigue, sin embargo, estando vigente aún en aquellos casos en los que, como ocurre en los nuevos EEAA, se asumen ya de manera directa facultades concretas. Incluso aquí sigue operando la concepción que el TC sostiene del art. 122 CE como una norma de atribución de competencias estatales. Así como el mantenimiento, si ésta sigue siendo la opción del legislador, del personal no judicial como cuerpos nacionales.

#### **4. La reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial y su incidencia en la configuración del modelo de poder judicial, desde un punto de vista territorial**

¿Qué papel juega aquí la reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122 CE)? O mejor dicho, ¿qué papel le atribuye el TC? ¿Concibe el TC al art. 122 CE como una norma relativa a una concreta forma de producción jurídica o, por el contrario, le atribuye una naturaleza más propia de un título competencial estatal que de una norma sobre el sistema de fuentes del derecho?

No obstante, antes de analizar cuál es la concepción que sobre la reserva de LOPJ se sostiene en la jurisprudencia constitucional queremos detener nuestra atención en una cuestión previa que nos ayudará, no solo a situar más adecuadamente y en sus justos términos estas limitaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional, sino también a precisar con mayor rigor las objeciones que podamos formular a esta doctrina constitucional. Se trata ahora de destacar que aun cuando la LOPJ se concibe en la Constitución como un texto único, los ámbitos sobre los que se proyecta (tanto la propia LOPJ como su reserva, art. 122 CE) son, sin embargo, diferentes. En concreto, cabe hablar de dos ámbitos diferenciados. De un lado, la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales; el estatuto jurídico de jueces y magistrados de carrera (art. 122.1 CE); así como el estatuto y funciones del Consejo General del Poder Judicial y el régimen de incompatibilidades de sus miembros (art. 122.2 CE). De otro, el estatuto jurídico del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia (art. 122.1 CE). De este modo, mientras que

en el primero de los supuestos la reserva va referida a un conjunto de materias que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, forman parte de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.5ª CE), en el segundo, y precisamente por no formar parte de ese ámbito nuclear del Poder Judicial, nos encontraríamos ante una materia respecto de la cual las CCAA podrían, en principio, asumir competencias a través de sus normas estatutarias.

Se trata por lo demás, de una distinción coherente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional –a que antes se ha hecho referencia– acerca de la distribución de competencias estatales y autonómicas en relación con la Administración de Justicia. Y, por tanto, también, con la distinción que allí se establece entre la noción estricta y la amplia de la “Administración de Justicia”. Lo que, a su vez, nos sirve como punto de partida por cuanto que lo que aquí interesa son aquellas limitaciones que operan sobre el ámbito de competencias susceptible de ser asumido por las CCAA. Es decir, la administración o gestión de la Administración de Justicia y más en particular, como parte integrante del mismo, el estatuto jurídico del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia; sujeto –como se acaba de ver– a la reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial.

Pues bien, resulta que ya desde muy pronto el TC no ha dudado en atribuir naturaleza competencial a esta reserva de Ley Orgánica. Ya en la misma STC 56/1990, en la que se contiene esta doctrina sobre los dos ámbitos posibles de la Administración de Justicia y se afirma la constitucionalidad de las cláusulas subrogatorias estatutarias, el TC expresamente califica al art. 122 CE como “título competencial”.<sup>22</sup> Y lo hace, precisamente en relación con el estatuto del personal no judicial y, por tanto, respecto de uno de los aspectos de la Administración de Justicia que no se integra en el ámbito del art. 149.1.5ª CE. De donde extrae, además, una serie de prohibiciones para las CCAA: ni pueden asumir competencias legislativas en relación con el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, ni tampoco tales cláusulas pueden alterar en modo alguno los elementos de dicho estatuto que puedan considerarse definitorios y esenciales del mismo. A lo que, como ya se ha indicado, se añaden limitaciones

---

22 “(...) corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. Ello se desprende, tanto de la limitación antes señalada, como de otro *título competencial*: el que deriva del mandato expreso del art. 122.1 de la Constitución, que dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial «determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia.» (STC 56/1990, f.j. 10, la cursiva es nuestra).

ejecutivas adicionales derivadas de la opción legislativa por la configuración de este personal no judicial como cuerpos nacionales.

Pero es que el TC incluso desplaza expresamente, a la hora de resolver los conflictos competenciales relativos al estatuto del personal no judicial, la aplicación de otros títulos propiamente competenciales, que son considerados de aplicación meramente subsidiaria.<sup>23</sup> Es el caso, por ejemplo, del contenido en el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE referido a la competencia del Estado para regular las “bases (...) del régimen estatutario de sus funcionarios”.<sup>24</sup>

Sucede así que el TC no solo atribuye a la reserva de LOPJ una naturaleza competencial que, a nuestro juicio, no debería corresponderle, sino que, además, interpreta con excesiva amplitud y generosidad el ámbito de decisión que compete al legislador orgánico. En detrimento del ámbito competencial que, de otro modo, podría corresponder a las CCAA. Y sin tomar, además, en cuenta otras normas específicamente atributivas de competencias (art. 149.1.18<sup>a</sup> CE) cuya aplicación permitiría no solo seguir considerando a la reserva de Ley Orgánica como una norma simplemente relativa a la forma de la normación pero no

---

23 “En definitiva, la cuestión que ahora estamos enjuiciando, por constituir un elemento central del estatuto jurídico de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, debe incardinarse en la materia «administración de la Administración de Justicia», de modo que la regla competencial del art. 149.1.18 CE, relativa a la competencia del Estado para dictar las «bases del régimen estatutario de sus funcionarios» sólo operará de modo subsidiario a la anterior. Esta conclusión se alcanza también examinando el art. 474.1 LOPJ, que hace prevalecer la específica normativa, incluso reglamentaria, de la materia «administración de la Administración de Justicia» sobre la del art. 149.1.18 CE, (...)” (STC 253/2005, f.j. 11). No obstante, a la hora de fijar el canon conforme al cual valorar el alcance de las competencias autonómicas relativas, por ejemplo, al sistema de retribuciones del personal al servicio de la Administración de Justicia, el TC se apoya básicamente en el art. 122 CE. Que, de un lado, impide que éstas puedan ser legislativas y, de otro, atribuye al Estado “la regulación legal o reglamentaria de los aspectos esenciales del régimen retributivo de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, considerando como tales a todos aquellos elementos que garantizan la necesaria unidad y homogeneidad de dichos cuerpos nacionales.” (STC 253/2005, f.j. 12).

24. Así, cuando se trata de definir los contornos del estatuto del personal no judicial (art. 122 CE), el TC se apoya en su jurisprudencia precedente acerca de los elementos que integran el contenido del estatuto de los funcionarios públicos (art. 149.1.18<sup>a</sup> CE). Así se pronuncia en la STC 56/1990, f.j. 10: “Con respecto al contenido de éste, y como ya señalamos en nuestra STC 99/1987, con referencia al estatuto de los funcionarios públicos, «se trata de un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto o a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, 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 que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales ...» [fundamento jurídico 3 c)].”

a su contenido, sino incluso, como se ha puesto de manifiesto, superar más fácilmente la objeciones derivadas de la configuración del personal no judicial como cuerpos nacionales.<sup>25</sup> Lo que podría contribuir, a su vez, a mantener también aquí, en relación con la LOPJ, el carácter excepcional que el TC viene otorgando a este tipo de norma, así como la necesaria interpretación restrictiva que debería guiar la delimitación del ámbito sujeto a la misma. Y en definitiva, limitando simultáneamente la, a nuestro juicio, excesiva libertad de configuración que el TC viene otorgando al legislador de la LOPJ.

Esta concepción contrasta, además, con la que el Tribunal Constitucional sostiene a propósito de otra de las reservas de Ley Orgánica: la prevista en el art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

En efecto, y tras ciertas vacilaciones iniciales,<sup>26</sup> el Tribunal Constitucional se ha posicionado, de modo definitivo, por excluir que esta reserva de Ley Orgánica tenga alcance competencial, tratando de delimitar, al mismo tiempo, la naturaleza y finalidad de las normas constitucionales que establecen reservas de Ley Orgánica de aquellas otras que atribuyen competencias al Estado y, en su caso, a las Comunidades Autónomas.<sup>27</sup> Para lo cual distingue, a su vez, diferentes niveles normativos en relación con los derechos fundamentales. De una parte, el desarrollo directo del derecho fundamental, ámbito propio de la Ley Orgánica y como tal, reservado al legislador estatal en tanto que orgánico; y, de otra, la regulación de su régimen jurídico, esto es, de la materia sobre la que el derecho se proyecta, ámbito propio del legislador ordinario, que podrá ser tanto estatal como autonómico, en función de las normas constitucionales sobre reparto de competencias y, en consecuencia de cuál sea el que tiene competencias sobre dicho sector material.

Lo que a su vez se complementa con su doctrina acerca de la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de esta reserva, no solo en lo referente al término "desarrollar" sino también a la "materia" objeto de reserva, a fin de evitar

---

25. J. F. López Aguilar. *Justicia y Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1994, p. 275-276.

26. Nos referimos a las SSTC 5/1981 y 137/1986.

27. La doctrina definitiva sobre esta cuestión se contiene en la STC 173/1998, especialmente en su fundamento jurídico 7, habiendo sido objeto de reiteración en otras posteriores (SSTC 133/2006; 135/2006; 31/2010).

petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas.

Nada de esto hay, sin embargo, en la jurisprudencia constitucional relativa a la Ley Orgánica del Poder Judicial que, como hemos visto, ha seguido una evolución bien distinta. En efecto, en el caso del art. 122 CE no solo desaparece todo esfuerzo argumentativo, las cautelas e interpretación restrictiva que el TC despliega en el caso del art. 81.1 CE sino que el TC no parece dudar al atribuirle naturaleza competencial. Esto es, en considerar el art. 122 CE como una norma de distribución de competencias, al margen del artículo 149 CE y, por ello mismo, susceptible de alterar el régimen de reparto que, de otro modo, se deduciría del art. 149.1.5ª CE.

Lo que no parece muy justificado, al menos conceptualmente y en las formas, si tenemos en cuenta que en relación con la reserva del art. 81.1 CE, pero con aparente vocación de universalidad, el propio TC ha proclamado que la reserva de Ley Orgánica no contiene ningún título competencial a favor del Estado.<sup>28</sup>

De este modo, resulta que el TC atribuye a la reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial una naturaleza competencial que, en principio, no le corresponde. Al menos por lo que se refiere al estatuto jurídico del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia (art. 122.1 CE). Precisamente por tratarse de una materia que, de acuerdo con la propia doctrina del TC acerca del alcance del art. 149.1.5ª CE, queda al margen de la competencia exclusiva del Estado en relación con la Administración de Justicia no siendo, pues, subsumible o reconducible a este título competencial estatal. Cuestión diferente son las restantes materias enumeradas en el art. 122 CE (constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales; estatuto jurídico de jueces y magistrados; estatuto, funciones del Consejo General del Poder Judicial y régimen de incompatibilidades de sus miembros) por cuanto que su encaje en el ámbito del art. 149.1.5ª CE no plantea dudas. Y por tanto, respecto de las cuales es posible seguir concibiendo a este último artículo como la norma específicamente competencial, atributiva de competencias estatales.

---

28. "Por ello, como hemos reiterado desde la STC 5/1981, la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado. Así lo señaló entre otras la STC 137/1986 (fundamento jurídico 3.º 8), con cita de otras precedentes, destacando que en este punto rige el «criterio general de que, en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.º)»" (STC 173/1998, f.j. 7).



Evidentemente, no se trata de cuestionar aquí que solo el Estado, a través de las Cortes Generales, puede regular el estatuto jurídico del personal no judicial, lo que por lo demás, resulta evidente, al tratarse de una materia reservada *ope Constitutione* a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Lo que se cuestiona es, precisamente, el modo en que el Tribunal Constitucional viene caracterizando dicha reserva de Ley Orgánica, como un título competencial estatal más. Se echa aquí en falta una elaboración más acabada por parte del Tribunal Constitucional que, no obstante partir del dato obvio de que solo la Ley Orgánica –por definición, estatal– puede regular esta materia, trata-se de delimitar y diferenciar recíprocamente el ámbito propio de la norma constitucional que configura esta reserva de Ley Orgánica de aquellas específicamente competenciales. O, en su defecto, de argumentar por qué lo anterior no es posible en el caso del Poder Judicial. Pero, sobre todo, que se guiase por un criterio restrictivo tanto a la hora de delimitar el alcance de esta reserva de Ley Orgánica como a la hora de examinar las opciones legislativas materializadas en la LOPJ. No ya porque esta es la interpretación que mejor se compadece con la naturaleza excepcional que el TC viene atribuyendo a la Ley Orgánica sino, particularmente, porque en este caso nos encontraríamos ante un supuesto especial o excepcional de atribución de competencias al Estado.<sup>29</sup> En efecto, dada la interpretación que el TC ha realizado del art. 149.1.5ª CE, no tiene cabida en el mismo la regulación del estatuto jurídico del personal no judicial. El art. 122 CE aparece así, en la jurisprudencia constitucional, como la norma –única– que explica y justifica el modo concreto en que se articulan las facultades que en este punto concreto corresponden al Estado y, en su caso, a las Comunidades Autónomas. Se altera, así, el reparto competencial que, de otro modo, cabría deducir del art. 149.1.5ª CE. Pero además y dada la laxitud con la que el TC interpreta aquí el ámbito de decisión que corresponde al legislador estatal, se deja prácticamente sin contenido lo que, de otro modo, podría corresponder a las CCAA.

En efecto, uno de los rasgos que, a nuestro juicio, caracteriza esta jurisprudencia constitucional es la amplísima libertad de configuración que el TC otorga al legislador, en el caso de la LOPJ. Que se pone de manifiesto, por ejemplo, en el momento de enjuiciar la opción que este efectúa al configurar los diferentes cuerpos al servicio de la Administra-

29. C. Viver Pi-Sunyer. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 101.

ción de Justicia como cuerpos nacionales, lo que comporta, por fuerza, la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional, en detrimento de las posibilidades de actuación autonómicas. Pues bien, el TC, a pesar de reconocer que no es la única opción constitucionalmente posible, la válida, considerándola justificada “por cuanto, aun cuando no sean tales cuerpos, estrictamente, parte de la Administración de Justicia en el sentido del art. 149.1.5 C. E., sí resulta su actuación necesaria, en cuanto colaboración imprescindible para la actividad de esa Administración y el cumplimiento de sus funciones.”<sup>30</sup>

Otro ejemplo de esta amplísima libertad de configuración de que parece disponer el legislador orgánico lo encontramos en la exclusión que el TC realiza de las cláusulas subrogatorias respecto de aquellos aspectos de la gestión de la Administración de Justicia que la LOPJ ha atribuido a un órgano diferente del Gobierno o de algunos de sus departamentos, por ejemplo, al Consejo General del Poder Judicial.<sup>31</sup> Entiende el TC que, garantizado el núcleo de funciones que corresponde al CGPJ, en cuanto órgano de gobierno del Poder Judicial, el legislador es libre de atribuir a este órgano, en vez de al Gobierno, otras competencias adicionales.<sup>32</sup> Impidiendo así el juego de las cláusulas subrogatorias, nuevamente en perjuicio de las competencias autonómicas. No compartimos, sin embargo, esta postura del Tribunal Constitucional. Precisamente porque la misma tiene una incidencia evidente en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, creemos que solo estaría justificada la sustracción del ámbito del Gobierno estatal y en definitiva autonómico a través de las cláusulas subrogatorias, de aquellas facultades que, no obstante, no formar parte estrictamente de la función de gobierno de los jueces y magistrados, se estimasen imprescindibles para garantizar la independencia judicial, que es precisamente la razón de ser de este órgano, el CGPJ.

---

30. Añadiendo a continuación que su “consideración como Cuerpos Nacionales, y el establecimiento de un régimen común aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las Comunidades Autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia.” (STC 56/1990, f.j. 10). Precisamente esta configuración como cuerpos nacionales del personal no judicial se erige en la STC 163/2012 en el elemento clave, en el parámetro, a partir del cual se analizan la mayoría de las impugnaciones dirigidas contra diversos preceptos de la LOPJ, en la nueva redacción dada por la LO 19/2003 y que llevará, finalmente, al TC a concluir su desestimación.

31. SSTC 56/1990, f.j. 8 b); 105/2000, f.j. 2 y 224/2012, f.j. 7 a).

32. STC 105/2000, f.j. 4.

## 5. La naturaleza de la reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial tras la STC 31/2010

La STC 31/2010 no ha supuesto ninguna variación sustancial en la concepción que sobre la naturaleza de la reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial venía sosteniendo el Tribunal Constitucional. Antes al contrario, corrobora el, a nuestro juicio, defectuoso entendimiento de la misma como una norma que tiene un alcance competencial, al atribuir por sí misma determinadas facultades al Estado que el TC renuncia a reconducir a ninguno de los títulos competenciales contenidos en el art. 149 CE. Al tiempo que insiste, explícita o implícitamente, en la amplia libertad de configuración de que dispone el legislador orgánico para la regulación de las materias así reservadas.

Junto a lo anterior, resulta, además, de especial interés tanto la visión dicotómica que sostiene aquí el TC acerca de la configuración territorial del Poder Judicial según se trate de Estados de estructura federal o autonómica como la declaración de inconstitucionalidad del Consejo de Justicia de Cataluña.<sup>33</sup> En el primero de los casos, en cuanto que supone un determinado modo de entender cómo se proyecta –o no– la descentralización política del Estado en relación con el Poder Judicial y que el TC formula a modo de presupuesto previo a partir del cual analizar el papel que en relación con la distribución de competencias relativas a la Administración de Justicia corresponden, respectivamente, al Estatuto de Autonomía y a la LOPJ.<sup>34</sup> En el segundo,

33. STC 31/2010, ff.jj. 42 y 47, respectivamente.

34. "(...) una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción. En el Estado autonómico, en efecto, la diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos no se verifica ya en el nivel de la constitucionalidad con la existencia de una pluralidad de Constituciones (federal y federadas), sino que, a partir de una única Constitución nacional, sólo comienza en el nivel de la legalidad. (...) En definitiva, si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción. La estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado." (STC 31/2010, f.j. 42) Objeto, a su vez, de diversas críticas doctrinales. De "posición tan rígida como involucionista" la califica G. Cámara Villar (*op. cit.*, p. 211) al tiempo que M.A. Aparicio Pérez evidencia que no se da en la realidad del Derecho comparado ni resulta acertada desde un punto de vista teórico (*op.cit.* p. 199-202). También F. Balaguer Callejón critica esta argumentación del TC por cuanto supone un defectuoso entendimiento de los sistemas jurídicos de los Estados autonómico y federal y de la unidad del ordenamiento a través de la Constitución normativa ("Las cuestiones institucionales...", cit. p. 66 y 67).

en la medida en que revela una determinada concepción del Poder Judicial y de su Ley Orgánica reguladora. Por lo que se refiere a este último, cabe recordar que el TC declara inconstitucional el Consejo de Justicia de Cataluña, en cuanto órgano de gobierno del Poder Judicial en Cataluña, al entender que un órgano así solo puede ser creado por la LOPJ y no por un Estatuto de Autonomía que al hacerlo incurre “en un evidente exceso”, por incompetencia.<sup>35</sup> Pero al que, sin embargo, y paradójicamente, deja parcialmente en pie, en lo que se refiere a aquellas facultades no típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, es decir, aquellas que se proyectan sobre el ámbito de gestión propiamente autonómico: la administración de la Administración de Justicia, desvirtuando así la concepción de este órgano contenida en la propia norma estatutaria.<sup>36</sup>

Finalmente, queremos mencionar dos aspectos de esta sentencia en los que se plasma, de modo singular, esta concepción de la reserva de Ley Orgánica para la regulación del Poder Judicial que venimos cuestionando y que particularmente tienen que ver con el protagonismo excesivo que se concede al legislador orgánico en detrimento del ámbito de decisión política que podría corresponder a las Comunidades Autónomas.

Es lo que ocurre, por ejemplo, a propósito del Consejo de Justicia de Cataluña. El TC no solo declara inconstitucional la norma estatutaria que lo crea y define, sino que además en esta decisión resulta determinante la consideración de que una eventual decisión sobre la desconcentración del gobierno del Poder Judicial solo puede corresponder al legislador en la LOPJ. El TC lo sitúa así, con carácter exclusivo y excluyente, dentro del ámbito de libertad de decisión del legislador

---

Una tesis que, como han puesto de manifiesto M. Gerpe Landín y M.A. Cabellos Espiérrez, el propio TC abandona en esta misma STC (*op.cit.* p. 308-314 y 327).

35. STC 31/2010, f.j. 47.

36. STC 31/2010, f.j. 48. En este sentido se pronuncia G. Cámara Villar, quien además destaca que con ello “queda plenamente desvirtuada y sustituida la voluntad del legislador estatuyente (...) planteándose (...) la cuestión de hasta qué punto es constitucionalmente adecuada y admisible una depuración de normas que técnicamente tenga por resultado una tal configuración, que cabe calificar de objetivamente manipulativa (...)” (*op.cit.*, p. 213). Para un análisis en profundidad de la STC 31/2010 en relación con los Consejos de Justicia autonómicos, en concreto el de Cataluña, véase, además, J. M. Porras Ramírez. “El Poder Judicial en Cataluña...”, *cit.*, p. 346-353 y M. Gerpe Landín y M.A. Cabellos Espiérrez. *op.cit.*, p. 321-327.

orgánico (LOPJ), tratándose, además, de una libertad aparentemente casi absoluta.<sup>37</sup>

Igualmente, la STC 31/2010 reitera el papel decisivo que el TC otorga a la LOPJ a la hora de determinar el significado, contenido y alcance de los preceptos estatutarios en virtud de los cuales las CCAA, en este caso Cataluña, asumen determinadas competencias en materia de gestión de la Administración de Justicia. La LOPJ vuelve a erigirse así en el marco conforme al cual habrán de ser interpretadas estas disposiciones estatutarias con la consiguiente pérdida de virtualidad de las mismas, al verse desplazadas por la regulación contenida en la LOPJ.<sup>38</sup>

En definitiva, la STC 31/2010 viene a culminar un determinado modelo territorial de poder judicial en el que juega un papel importante el modo en que el TC viene concibiendo, desde un punto de vista competencial, la reserva de Ley Orgánica para la regulación del Poder Judicial así como el excesivo protagonismo que concede al legislador orgánico y, por tanto, estatal en la concreción de dicho modelo y que, como se ha visto, hunde sus raíces en su jurisprudencia precedente sobre esta cuestión. Y que, por lo demás, se ha visto nuevamente confirmado en la más reciente jurisprudencia del TC sobre esta cuestión (SSTC 163/2012; 224/2012).

37. Siempre que la decisión acerca de la creación de estos Consejos de Justicia territoriales se contenga en la LOPJ y actúen, en tanto que órganos desconcentrados, por delegación de atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, pero sin límites en cuanto a las funciones que, cumplidos los requisitos anteriores, podrían ejercer. Cfr. en este sentido, STC 31/2010, ff. jj. 47 a 49. En contra de esta descentralización o "desconcentración de funciones" del CGPJ se ha pronunciado E. Vígala Foruria. "El Poder Judicial en las Comunidades Autónomas", *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 90: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico, 2006, p. 422-424.

38. STC 31/2010, f.j. 52. De este modo, en no pocas ocasiones se evita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos estatutarios pero al precio de verse desplazadas por la LOPJ (I. Torres Muro e I. Álvarez Rodríguez. "El Poder Judicial en Cataluña en la STC 31/2010, de 28 de junio", *Teoría y Realidad Constitucional*, num. 27, 2011, p. 374). Una crítica a este modo de proceder del TC que salva la constitucionalidad de los preceptos estatutarios pero dejándolos sin eficacia, a la espera de que se vean acogidos en la LOPJ, al tiempo que se aparta de esta interpretación cuando se trata del Consejo de Justicia de Cataluña, en M. Gerpe Landín y M.A. Cabellos Espiérrez. *op.cit.* p. 313 y ss. Además, véanse las objeciones a esta STC formuladas, entre otros, por M. A. Aparicio Pérez. *op. cit.* p. 197 y ss.; J. M. Porras Ramírez. "El Poder Judicial en Cataluña...", *cit.* en particular p. 336 y ss.; F. Balaguer Callejón. "Las cuestiones institucionales...", *cit.* p. 62 y ss.; M. A. Cabellos Espiérrez. "Los Consejos de Justicia...", *cit.* p. 100 y ss. y "Poder Judicial y modelo de Estado...", *cit.* p. 206 y ss.; G. Cámara Villar. *op. cit.* p. 211 y ss.

## 6. Conclusiones

De la jurisprudencia del TC relativa a la articulación autonómica del Poder Judicial y, en consecuencia, a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en relación con la Administración de Justicia se desprende que el TC no concibe al artículo 149.1.5ª CE como el único título atributivo de competencias exclusivas a favor del Estado en esta materia. Antes al contrario, el TC viene otorgando también naturaleza competencial a la reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial contenida en el art. 122 CE. De este modo, el TC está utilizando esta reserva de LOPJ como una técnica de distribución competencial, que le sirve para complementar su propia doctrina acerca del alcance del título estatal específico, el art. 149.1.5ª CE, ampliando así, mediante esta norma relativa al sistema de fuentes del derecho, las facultades que, en este punto, competen al Estado.

Una jurisprudencia caracterizada, además, por su excesiva deferencia hacia la actuación del legislador de la LOPJ o, lo que es lo mismo, por la amplísima libertad de configuración que el TC otorga al legislador orgánico y, por tanto, estatal, al que le correspondería en cada momento concretar el marco de distribución competencial en relación con la Administración de Justicia y más concretamente con su gestión y en definitiva, hacer o no posible que las CCAA puedan asumir o no las competencias en cuestión.

Esta doctrina contrasta, además, con la que el TC sostiene a propósito de otra de las reservas de Ley Orgánica: la prevista en el art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas y de la que el propio TC ha rechazado que sea una norma atributiva de competencias a favor del Estado al tiempo que sostiene una interpretación restrictiva de su alcance, acorde con el carácter excepcional de este tipo de norma.

Esta concepción se ha visto, por lo demás, nuevamente confirmada en la STC 31/2010 así como en la más reciente jurisprudencia sobre esta cuestión (SSTC 163/2012 y 224/2012). De este modo, persiste el TC en una visión de la LOPJ, del alcance competencial del art. 122 CE y de la libertad de configuración que corresponde al legislador orgánico, que entendemos inadecuada, pero que no resulta novedosa, sino que hunde sus raíces en los pronunciamientos previos sobre esta cuestión.

## Bibliografía

- APARICIO PÉREZ, M.A. "Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial", *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 2010, p. 199-205.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. "Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, 2010, p. 62-69.
- . "La constitucionalización del Estado autonómico", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, p. 129-160.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M. "Las relaciones del poder judicial, la Administración de justicia y la Generalitat de Catalunya en el marco de la Constitución", en AA.VV. *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia en Cataluña*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics, 1999.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. "Los Consejos de Justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro". *Revista de Derecho Político*, núm. 80, 2011, p. 89-116.
- . "Poder Judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 2010, p. 206-211.
- CÁMARA VILLAR, G. "Reformas estatutarias y Consejos de Justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 197-220.
- CRUZ VILLALÓN, P. "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1982, p. 53-63.
- DE OTTO, I. "Organización del Poder Judicial y Comunidades Autónomas", *Documentación Jurídica*, núm. 45-46, 1985, p. 63-83.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*. Madrid: Iustel, 2005.
- GERPE LANDÍN, M. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. "La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la STC 31/2010". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 302-330.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. *Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*. Bilbao: IVAP, 2004.
- . "Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia y Libro Blanco de la Justicia". *Parlamento y Constitución*, núm. 2, 1998, p. 79-117.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. *Justicia y Estado autonómico*. Madrid: Civitas, 1994.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M. "El Poder Judicial en Cataluña, según el Estatut y el Tribunal Constitucional. Limitaciones y posibilidades de desarrollo de

- un modelo". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 331-362.
- . "La Justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, p. 265-292.
- SAÍZ GARITAONANDIA, A. *La Administración de Justicia en las Comunidades Autónomas. Situación actual y perspectivas de reforma*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.
- TORRES MURO, I. y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. "El Poder Judicial en Cataluña en la STC 31/2010, de 28 de junio". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 345-376.
- VIVER PI-SUNYER, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1989.
- VÍRGALA FORURIA, E. "El Poder Judicial en las Comunidades Autónomas", *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 90: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico, 2006, p. 397-447.



## RESUMEN

En este trabajo se analiza críticamente el modo en que el Tribunal Constitucional viene concibiendo la reserva de Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122 CE), en especial cuando la misma se refiere a materias que no son subsu-mibles en la competencia que en relación con el Poder Judicial corresponde al Estado en exclusiva (art. 149.1.5ª CE). A través del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se inicia en la STC 56/1990 y culmina en la STC 31/2010, se concluye que el TC otorga a esta reserva de Ley Orgánica una naturaleza competencial que no le corresponde, al tiempo que interpreta de un modo excesivamente generoso la libertad de configuración que co-rresponde aquí al legislador orgánico, todo ello en detrimento del ámbito de decisión que, de otro modo, podría corresponder a las CCAA a través de sus Estatutos de Autonomía, lo que además se enmarca en una determinada concepción del Poder Judicial y de su articulación competencial más propia de un Estado centralizado que del actual Estado de las autonomías.

**Palabras clave:** Poder Judicial; Ley Orgánica del Poder Judicial; reserva de Ley Orgánica; Estado de las autonomías; distribución de competencias.

## RESUM

En aquest treball s'analitza críticament la manera en què el Tribunal Consti-tucional ha anat concebent la reserva de la Llei Orgànica del Poder Judicial (art. 122 CE), especialment quan aquesta es refereix a matèries que no són subsumibles en la competència que en relació amb el Poder Judicial corres-pon a l'Estat en exclusiva (art. 149.1.5a CE). A través de l'anàlisi de la juris-prudència del Tribunal Constitucional que s'inicia en la STC 56/1990 i culmina en la STC 31/2010, es conclou que el TC atorga a aquesta reserva de Llei Orgànica una naturalesa competencial que no li correspon, a la vegada que interpreta d'una manera exageradament generosa la llibertat de configura-ció que correspon aquí al legislador orgànic, tot això en detriment de l'àmbit de decisió que, d'una altra manera, podria correspondre a les CA a través dels seus estatuts d'autonomia. Això, a més, s'emmarca en una determinada concepció del Poder Judicial i de la seva articulació competencial més pròpia d'un Estat centralitzat que de l'actual Estat de les autonomies.

**Paraules clau:** Poder Judicial; Llei Orgànica del Poder Judicial; reserva de Llei Orgànica; Estat de les autonomies; distribució de competències.

## ABSTRACT

This article analyzes how the Constitutional Court of Spain has understood the reserve of the Constitutional Law of the Judiciary Power (art. 122 CE), especially when this law refers to subjects that are not assumable within the exclusive powers that Central Government holds on the matter (art. 149.1.5th CE). Through the analysis of the cases-law of the Constitutional Court starting with the ruling 56/1990 and ending with the ruling 31/2010, the article concludes that the Constitutional Court grants to this constitutional law a competential nature which should not correspond to it, and that the Court understands in an excessive generous manner the freedom of configuration belonging to the constitutional-law legislator, all this against the scope of decision that otherwise should correspond to the autonomous communities by means of their statutes of autonomy. Besides, this is framed in a particular conception of the judiciary power and its competency articulation rather the one of a centralized state than to the current state of the autonomies.

**Keywords:** Judiciary Power; Constitutional Law of the Judiciary Power; reserve of Constitutional Law; state of the autonomies; competencies distribution.