

PODER JUDICIAL Y SISTEMA DE FUENTES. CUARENTA AÑOS DE EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

MARÍA DEL MAR NAVAS SÁNCHEZ
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Málaga

TRC, n.º 50, 2022, pp. 399-426
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción II. La potestad reglamentaria del CGPJ en perspectiva III. La potestad reglamentaria del Consejo en sus inicios. La L.O. 1/1980. IV. La consolidación de la potestad reglamentaria externa. De la LOPJ a la STC 108/1986. V. La expansión de la potestad reglamentaria externa. La reforma del art. 110 LOPJ por la L.O. 16/1994. VI. El impacto de la L.O. 19/2003 en la potestad reglamentaria externa. Pronunciamientos jurisprudenciales. VII. La potestad reglamentaria externa del Consejo tras su reforma por la L.O. 4/2013.

I. INTRODUCCIÓN

Poder Judicial y sistema de fuentes son dos términos fuertemente imbricados no sólo en nuestra historia constitucional sino en el propio Estado de Estado. Así el Poder Judicial en su conjunto, esto es, los jueces y magistrados que lo integran, constituye una pieza esencial en el diseño constitucional de nuestro sistema de fuentes, particularmente en su momento aplicativo, mediante la selección, interpretación y aplicación que cada órgano jurisdiccional hace de aquella norma o normas jurídicas que, entre todas las que conforman el sistema de fuentes, resulta adecuada para dar una respuesta fundada en derecho en cada ocasión y conflicto jurídico. Además, la importancia de esta labor, el protagonismo de esta función jurisdiccional ha devenido incluso mayor si cabe dada la complejidad creciente del sistema de fuentes y la existencia de una pluralidad de ordenamientos que

coexisten en un mismo espacio normativo. Pero junto a esta perspectiva que pudiéramos denominar dinámica hay otra, quizás más estática, desde la que igualmente podemos contemplar la relación entre el Poder Judicial y el sistema de fuentes del derecho. En efecto, el Poder Judicial puede ser también concebido como un sector de la realidad, como un ámbito material objeto de regulación. Esta es la relación de la que nos vamos a ocupar en este trabajo.

Concebido por la Constitución como un Poder único cuyas competencias corresponden al Estado en exclusiva (art. 149.1.5.^a CE), su delimitación y deslinde de otras nociones y ámbitos afines más amplios (*administración de la Administración de Justicia* o administración judicial) es obra fundamentalmente de la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, 62/1990, 158/1992, 105/2000). Poder Judicial (o su equivalente *Administración de Justicia*) se identifica, así, con su núcleo esencial. A saber, la función jurisdiccional, la función de gobierno del Poder Judicial atribuida al CGPJ y el diseño de la estructura judicial del Estado (planta y demarcaciones judiciales). Definido de este modo estricto, el Poder Judicial resulta ser un ámbito sobre el que confluyen diferentes normas, dictadas por órganos distintos, todos con competencia para ello, mediante un sistema de distribución o reparto desigual entre ellos cuyas líneas maestras aparecen ya contenidas en la Constitución.

El protagonismo, dado que se trata de una materia reservada a la Ley Orgánica (art. 122 CE) corresponde en todo caso al legislador orgánico y a la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), que es a la que le compete dotar de contenido concreto el deslinde competencial diseñado por la Constitución. Sólo una vez que el legislador orgánico haya intervenido, entrarán en juego las restantes potestades normativas de los otros órganos. Del mismo legislador, en este caso ordinario, respecto de las materias reservadas en exclusiva al Estado, pero no cubiertas por la reserva de Ley Orgánica del art. 122 CE. Del Consejo General del Poder Judicial, en cuanto órgano de gobierno del Poder Judicial, pero al que sólo le corresponde, además de su potestad de auto-normación, una potestad normativa de tipo reglamentario para el desarrollo —con ciertas limitaciones, como veremos— de lo previamente dispuesto por el legislador en la LOPJ. Finalmente, el Gobierno, al de acuerdo con el texto constitucional le corresponde con carácter general la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE). No obstante, a esta relación todavía tendríamos que añadir la potestad normativa de las Comunidades Autónomas respecto de aquellas competencias relativas al Poder Judicial en sentido estricto que la Constitución de forma excepcional les haya atribuido (art. 152.1 CE).

No es nuestra intención analizar esta pluralidad de potestades normativas ni tampoco ocuparnos de esta relación entre el Poder Judicial y el sistema de fuentes en su conjunto. El propósito de este trabajo es mucho más modesto. Pretendemos fijar nuestra atención en tan sólo uno de los órganos implicados y en sus normas. El Consejo General del Poder Judicial y los reglamentos por él dictados.

II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN PERSPECTIVA

Sin alcanzar la intensidad de la polémica que ha rodeado al Consejo como forma de gobierno del Poder Judicial autónomo y separado del Ministerio de Justicia, lo cierto es que la atribución de una cierta potestad normativa al Consejo más allá de la inherente a todo órgano constitucional o como en este caso, de relevancia constitucional para regular su propia organización y funcionamiento, también ha estado rodeada de cierta controversia. Sobre todo en sus inicios, en la primera mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, en los años que transcurren entre 1980, año de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, LOCGPJ) e inicio de la actividad del Consejo y 1986, en el que el TC dicta su ya célebre STC 108/1986. Pero mientras que el Consejo parece no encontrar su lugar en el sistema constitucional diseñado por la Constitución¹ y las controversias que le rodean no solo no menguan, sino que por momentos parecen incluso incrementarse, este aspecto concreto de su actividad, la normativa, parece haber seguido el camino inverso, habiendo en la actualidad perdido el debate buena parte de la dimensión y magnitud que tuviera en un principio. Lo que, a nuestro juicio, sin embargo, no le priva de interés desde un punto de vista académico. Al contrario, el tiempo transcurrido nos ofrece cierta visión panorámica de la cuestión.

Es desde esta distancia y perspectiva que nos otorgan los más de cuarenta años transcurridos desde que se aprobara la primera de las leyes reguladoras del

1 En palabras textuales de CABELLO ESPIÉRREZ, M.A., «el Consejo es, de todos los órganos constitucionales, el que peor fortuna ha conocido, y aquel cuyo funcionamiento ha resultado más abiertamente disfuncional» («La reforma inacabada: el Consejo General del Poder Judicial ante su enésima reformulación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 118, 220, pp. 13-44). Pero no es el único que llama la atención sobre algo que, por lo demás, merece un consenso en la doctrina. Así, entre otros, ANDRÉS IBÁÑEZ, P., «Veinticinco años de administración de justicia y Constitución», en CAMPANELLA, J.R., (ed.), *Las sombras del constitucionalismo español*, Madrid: Trotta, 2003, p. 160; GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., «La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 103, 2015, p. 13; y RODRÍGUEZ, A., NAVAS SÁNCHEZ, M.ª M., «Artículo 122 CE», en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución en su cuarenta aniversario*, Navarra: Thompson Reuters, 2018, entre otros. Para un análisis de los problemas que aquejan al CGPJ, particularmente su politización, nos remitimos, entre otros muchos estudios a los realizados por los siguientes autores: ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D. *El fracaso del autogobierno judicial*, Navarra: Thompson/Civitas, 2008; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 40 (2017); A. NIETO, «Mecanismos jurídicos del control del poder», en CAPELLA, J.R., (ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*, Madrid: Trotta, 2003; TEROL BECERRA, M. J., *Revin-dicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012; y SERRA CRISTÓBAL, R., «La reforma del sistema de selección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial», en GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (coords.), *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Madrid: Marcial Pons, 2013. Para un estudio en profundidad del CGPJ no podemos dejar de recomendar el ya clásico estudio de TEROL BECERRA, M.J., *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid: CEC, 1990.

Consejo, la LOCGPJ que podemos apreciar que la cuestión relativa a la potestad normativa del Consejo ha pivotado en torno a varios ejes fundamentales.

En primer lugar, imprescindible, particularmente teniendo en cuenta que la potestad reglamentaria no aparece entre las expresamente atribuidas por la Constitución al Consejo para el ejercicio de su función de gobierno del Poder Judicial, los términos en los que en cada momento el legislador orgánico ha atribuido, concretando así su ámbito, dicha potestad reglamentaria al Consejo.

En segundo lugar, la práctica que, en cada momento o etapa legislativa, el Consejo ha hecho de su potestad reglamentaria dentro del marco establecido en cada caso por la Ley (LOCGPJ o LOPJ) o sus reformas.

Finalmente, sin que ello reste un ápice de importancia a este elemento, al contrario, puesto que ha resultado ser decisivo, los pronunciamientos jurisprudenciales, primero del Tribunal Constitucional y después del Tribunal Supremo, dictados sobre el alcance de la potestad reglamentaria atribuida o atribuible al Consejo o, en el caso del Tribunal Supremo, sobre el ajuste a la legalidad de algunos Reglamentos dictados por el Consejo en concreto.

Estos elementos, además, no han actuado a modo de vectores estancos, sino que han estado íntimamente conectados entre sí, condicionando, modificando e incluso alterando significativamente el sentido de alguno de los otros, dejando incluso sin efecto, en algún caso, la intención pretendida por el mismo. Es lo que sucedió, por ejemplo, con la STC 108/1986 y el art. 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su redacción originaria, la aprobada en 1985. Quizás también, aunque en este caso, como veremos, no se puede afirmar tan claramente, con la reforma de la LOPJ realizada mediante la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio y la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 28 de octubre de 2011 en la que declara nulo de pleno derecho el Reglamento del Consejo 3/2010 sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales.

III. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN SUS INICIOS. LA LEY ORGÁNICA 1/1980

A pesar de no estar incluida entre las funciones expresamente encomendadas al Consejo por la Constitución para el ejercicio de su función de gobierno del Poder Judicial que sólo enumera de modo expreso las de «nombramientos», «ascensos», «inspección» y «régimen disciplinario» (art. 122.2 CE), la cuestión relativa a si el Consejo dispone, además, de una potestad normativa de tipo reglamentario va a plantearse bien pronto, de manera prácticamente simultánea a la puesta en funcionamiento de este órgano, creado *ex novo* por nuestra Constitución y carente, por tanto, de antecedentes en nuestra historia constitucional a los que mirar en busca de una respuesta o, al menos, de guía y orientación. Por

eso, en este contexto, adquieren aún más relevancia si cabe las Leyes Orgánicas reguladoras, primero tan sólo del Consejo (1980) y después de todo el Poder Judicial en su conjunto (1985 y sus sucesivas reformas). Pues bien, ya la primera de ellas, a pesar de su carácter provisional, va a confirmar sin género de dudas que el Consejo dispone de la potestad de dictar sus propios reglamentos de organización y funcionamiento (potestad reglamentaria *ad intra*, también denominada interna o doméstica). Menos clara será, sin embargo, la respuesta dada a si el Consejo dispone, además, de la potestad de dictar normas reglamentarias que trasciendan el ámbito del propio Consejo para afectar a aquellos a quienes está llamado a gobernar, pero que, por definición son ajenos y externos a él, esto es, los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial (potestad reglamentaria externa o *ad extra*).

La propia redacción del artículo 5 de la LOCGPJ atribuyendo al Consejo potestad para «dictar Reglamentos sobre su organización y funcionamiento, así como sobre el régimen del personal y servicios y *demás materias de su competencia* dentro del ámbito de la presente ley» daba pie a sostener tal posibilidad². Una opción alimentada, además, por el debate suscitado en estos primeros años sobre la naturaleza del Consejo como el órgano de *autogobierno* del Poder Judicial, (y no simplemente de gobierno autónomo del mismo) que alcanzó cierta intensidad, sobre todo en ámbitos judiciales y que no habría de ser descartada hasta el importante pronunciamiento del Tribunal Constitucional de mediados de los años ochenta del pasado siglo (STC 108/1986)³.

A pesar de todo, durante estos primeros años de actividad del Consejo bajo la vigencia de la LOCGPJ, la controversia quedó relativamente circunscrita, sin desbordar el plano meramente académico o doctrinal, a diferencia de lo que sucederá con la Ley Orgánica que abordó la regulación del Poder Judicial en su conjunto, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y que habría de suceder —y derogar— a la provisional Ley Orgánica reguladora tan sólo de su

2 Este precepto, por lo que a la frase en cuestión se refiere, no experimentará modificación alguna durante su tramitación parlamentaria. Tan sólo su inciso final sufriría una modificación menor (se completa la referencia que constaba inicialmente en el Proyecto de Ley Orgánica al «Pleno» por la del «Pleno del Consejo General» en la versión finalmente aprobada). No obstante, sí parece que el legislador era ya consciente de la ambigüedad de la norma, como atestigua la enmienda presentada (número 161, firmada por el Grupo comunista) con la finalidad de restringir el ámbito de la potestad reglamentaria del Consejo en la consideración de que «la facultad de autonormación, dimanante de la consideración de órgano de gobierno de un Poder, no debe ni extenderse a esferas que no le son propias, cual es la regulación del personal y servicios, ni contener fórmulas abiertas a interpretaciones extensivas». Fue, sin embargo, rechazada en el Dictamen de la Comisión. Cfr. SAINZ MORENO, F., *Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial. Trabajos Parlamentarios* (ed.), Madrid: Servicios de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, p. 80. De dos interpretaciones posibles, una más amplia o extensiva y otra *reductora* del alcance literal del art. 5 LOCGPJ, habla BACIGALUPO SAGGESE, M. «La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17, 2003, pp. 18-20.

3 Sobre esta cuestión, véase NAVAS SÁNCHEZ, M.ª. M., *Poder Judicial y sistema de fuentes. La potestad normativa del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid: Civitas, 2002 y la bibliografía allí citada (pp. 105 y ss.).

órgano de gobierno, el Consejo General del Poder Judicial⁴. Con todo, el Consejo no dudará en aprobar, además de aquellos Reglamentos de índole meramente interna (personal, organización, funcionamiento)⁵ que requería el inicio de su actividad, otros cuya eficacia externa es indudable⁶.

IV. LA CONSOLIDACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EXTERNA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL A LA STC 108/1986

En cualquier caso, con el propósito deliberado o no de poner fin al debate suscitado, lo cierto es que la nueva regulación sobre la potestad reglamentaria del Consejo realizada por la Ley Orgánica 6/1986, de 1 de julio, del Poder Judicial no dejaba lugar a dudas, al disponer ahora el art. 110 de la LOPJ que «El Consejo General del Poder Judicial podrá dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública»⁷. La intención del legislador parecía nítida: circunscribir la potestad reglamentaria del Consejo al ámbito puramente interno, cerrando el paso a toda posibilidad de extenderla más allá, a otras materias diferentes de la regulación del propio Consejo, pero que también fuesen de su competencia⁸.

4 En la propia Exposición de Motivos (apartado I) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se insiste en el carácter provisional de aquella aprobación anticipada y por separado de la normativa orgánica reguladora del Consejo General del Poder Judicial al tiempo que se justifica su derogación por la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial.

5 Por orden cronológico, se trata de los siguientes, adoptados mediante: Acuerdo de 6 de mayo de 1981, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba su Reglamento de Personal (BOE n.º 115, de 14 de mayo); Acuerdo de 27 de mayo de 1981, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Inspección del mismo (BOE n.º 153, de 27 de junio); Acuerdo de 6 de octubre de 1982, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (BOE n.º 282, de 24 de noviembre); y Acuerdo de 29 de mayo de 1985, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Económico Financiero del propio Consejo (BOE n.º 158, de 3 de julio).

6 Es el caso, por ejemplo, del Acuerdo de 13 de mayo de 1981, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se modifica el artículo 26 del Reglamento Orgánico de la Carrera Judicial (BOE n.º 124, de 25 de mayo) o del Acuerdo de 21 de julio de 1982, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se modifica el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Magistrados de Trabajo (BOE n.º 188, de 7 de agosto). Diferimos, así, en este punto, de la opinión de BACIGALUPO SAGGESE cuando afirma que el entendimiento que prevaleció en el Consejo acerca de su potestad reglamentaria fue de carácter restrictivo siendo sus Reglamentos dictados en esta primera etapa «todos ellos, en lo esencial, reglamentos internos». (*op. cit.*, p. 20).

7 Fijaba, además, la mayoría requerida para la aprobación de estos reglamentos y su inexcusable publicación oficial («Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», autorizados por el Presidente»), subsanando así la omisión en la que había incurrido la anterior regulación orgánica.

8 Al haber desaparecido ahora la referencia que la regulación anterior hacía a la potestad del Consejo para dictar reglamentos sobre las «demás materias de su competencia dentro del ámbito de la presente Ley» (curiosa añadida por la autora). En palabras de BACIGALUPO SAGGESE, desaparecía así «el fundamento principal

Pero, no obstante, esta clara toma de postura del legislador, la cuestión dis-
taba mucho de estar resuelta, al menos en este sentido. Antes al contrario, esta
nueva regulación habría de suscitar la intervención del Tribunal Constitucional
que, entre otras cuestiones, se pronunciaría sobre el alcance de la potestad
reglamentaria del Consejo en un sentido bien diferente al que parecía deducirse
de la letra de la ley. Como es conocido, en su importantísima STC 108/1986⁹,
en la que el TC realiza varios pronunciamientos de gran trascendencia para el
tema que nos ocupa. Así, admite que es perfectamente constitucional la cola-
boración internormativa entre la Ley Orgánica del Poder Judicial y los regla-
mentos que exija su desarrollo, abriendo paso así a la existencia misma de este
tipo de reglamentos *judiciales*¹⁰. Además, destaca que el titular originario de tal
potestad reglamentaria, también en principio por lo que a esta Ley Orgánica en
concreto se refiere, es el Gobierno (art. 97 CE)¹¹. Pero ello no le impide, sin
embargo, reconocer al Consejo, en aras de preservar el principio de indepen-
dencia judicial, la potestad de dictar tales reglamentos cuando se trate del esta-
tuto jurídico de los jueces y magistrados¹². Potestad reglamentaria del Consejo

en que, precisamente, descansaba la interpretación amplia o extensiva del precepto que atribuía la potestad
reglamentaria al Consejo General del Poder Judicial» (*op.cit.*, p. 21).

9 En la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 839/1985 presentado, entre otros preceptos
de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial contra su Disposición adicional primera que esta-
blecía que «Asimismo y en idéntico plazo el Gobierno aprobará los reglamentos que exija el desarrollo de la
presente Ley Orgánica».

10 A pesar de que somos conscientes de lo impreciso del término, hemos optado por denominarlos así
por razones de simplicidad del lenguaje, queriendo expresar con esta denominación que se dictan en relación
con el Poder Judicial, constituyendo un desarrollo de las previsiones contenidas en la LOPJ.

11 Lo que, como señala PORRAS RAMÍREZ, J.M., es plenamente coherente con la naturaleza estricta-
mente política de la potestad reglamentaria *ad extra* y con la condición del Gobierno como órgano directa-
mente responsable antes las Cortes Generales [«Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad
reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial. (A propósito de la nueva regulación introducida por la
Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del
Poder Judicial)», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 87, 1995, p. 251].

12 A pesar de su extensión, merece la pena reproducir aquí las palabras textuales del TC: «Lo expuesto
hasta ahora no agota, sin embargo, la cuestión planteada, porque, al margen de que el art. 97 de la Constitu-
ción no imponga a la potestad reglamentaria del Gobierno los límites que pretenden los recurrentes y de que
no puede atribuirse al Consejo el poder implícito de dictar reglamentos aplicables fuera de su ámbito, debe
examinarse si existen otras razones para restringir y, en caso afirmativo, en qué medida, la potestad reglamen-
taria en lo que afecta a la situación, derechos y deberes de los jueces y magistrados. La cuestión surge porque,
aun siendo cierto que este Tribunal ha declarado que la reserva de Ley Orgánica no excluye la posibilidad de
desarrollos reglamentarios (STC n.º 77/1985, de 27 de junio), en el caso de la reserva específica del estatuto
de los jueces y magistrados previsto en el artículo 122.1 de la Constitución se da una característica peculiar,
cual es la independencia que a los jueces y magistrados, como integrantes del poder judicial, es decir, como
titulares de la potestad jurisdiccional, les reconoce la misma Constitución. Esa independencia supone que los
jueces no pueden estar sometidos, en principio, a normas de rango inferior a la ley y, muy especialmente, a los
reglamentos que puedan dictar el Gobierno (art. 117.1 de la Constitución). Y ello no sólo en el ejercicio de la
potestad jurisdiccional, sino también en su propio *status*, pues lo contrario supondría la posibilidad de influir
en su situación personal con los riesgos que ello acarrea respecto a la misma función jurisdiccional. Ya, en ese
sentido, la vieja Ley Provisional de Organización del Poder Judicial de 1870 disponía, en su art. 6, que las
«disposiciones reglamentarias que el Poder Ejecutivo adopte, en uso de sus atribuciones, nunca alcanzarán a

cuya atribución correspondería concretar, en su caso, al legislador pero que poseería, en todo caso, un fundamento constitucional implícito: el principio de independencia judicial, cuya garantía constituye precisamente la razón de ser del Consejo¹³.

Interpreta así el TC, de manera amplia, el art. 110 LOPJ para entender comprendido dentro de su ámbito no sólo la atribución al Consejo de una potestad reglamentaria interna sino también externa, aunque limitada al desarrollo de la LOPJ en un aspecto muy concreto: el conjunto de derechos y obligaciones que definen en el estatuto de jueces y magistrados¹⁴. Pero tal desarrollo reglamentario no sólo está fuertemente limitado y condicionado (a que no incida —*inmove*— en el conjunto de los derechos y deberes que configuran el estatuto judicial, pudiendo tan sólo regular, de manera accesoria y secundaria, condiciones accesorias para su ejercicio), sino que, además, tampoco corresponde *en exclusiva* al Consejo. Con este pronunciamiento del Tribunal Constitucional la potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ resulta ser de titularidad conjunta del Consejo y el Gobierno, deviniendo en una suerte de competencia compartida entre ambos, sin que el Alto Tribunal proporcione al mismo tiempo pautas que permitan discernir cuándo corresponde a uno u otro¹⁵.

A pesar del tiempo transcurrido, y sin perjuicio de las también relevantes SSTC 56/1990 y 62/1990 y de que la última actualización de esta doctrina date

derogar ni a modificar la organización de los Juzgados y Tribunales, ni las condiciones que para el ingreso y ascenso en la carrera judicial señalen las leyes». Ese principio ha de considerarse reforzado por nuestra vigente Constitución. El *status* de los jueces y magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales jueces y magistrados, ha de venir determinado por ley y más precisamente por Ley Orgánica (art. 122.1 de la Constitución). Ello no supone necesariamente que no quepa en términos absolutos ningún tipo de regulación infralegal que afecte a ese *status*. Exigencias de carácter práctico pueden imponer que regulaciones de carácter secundario y auxiliar puedan ser dispuestas por vía reglamentaria. Pero en el bien entendido que tal tipo de disposiciones no pueden incidir en el conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto de los jueces y sí sólo regular, como se ha dicho, condiciones accesorias para su ejercicio. El tipo de reglamento que contenga esas condiciones podrá entrar en el ámbito de aquéllos cuya aprobación es facultad del Consejo según el citado artículo 110 de la L.O.P.J., que debe ser interpretado en forma amplia, por constituir una garantía de las funciones que la misma Ley asigna al Consejo para protección de la independencia judicial. También es posible, en ciertos casos, que la potestad reglamentaria corresponda al Gobierno, aunque siempre dentro de los límites indicados. No es posible ni necesario señalar «a priori» en qué casos corresponderá al Consejo o al Gobierno esa potestad. Basta recordar que en caso de uso indebido de la misma existen cauces legales para resolver las discrepancias que surjan.» (STC 108/1986, f.º 26)

13 En el mismo sentido, DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona: Ariel, 1987, p. 225.

14 Ya en otro lugar (NAVAS SÁNCHEZ, *Poder Judicial y sistema de fuentes...cit.*, p. 299) hemos destacado la peculiaridad que supone que el TC interprete este art. 110 LOPJ cuya constitucionalidad en ningún momento había sido cuestionada por los recurrentes para salvar, por vía interpretativa, la constitucionalidad del precepto que sí había sido impugnado, la Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (STC 108/1986, f.º 27 y Fallo). Será precisamente este art. 110 LOPJ, el que, tras la interpretación amplia dada por el TC, otorgará al Consejo la necesaria cobertura normativa para el ejercicio de una potestad reglamentaria de carácter externo.

15 En el mismo sentido, BACIGALUPO SAGGESE (*op. cit.*, p. 24), quien la califica de «potestad compartida o concurrida (en términos, que el Tribunal Constitucional dejó, eso sí, completamente abiertos)».

nada menos que de hace algo más de dos décadas (STC 105/2000), esta sentencia sigue siendo a día de hoy pieza clave en la configuración constitucional de la potestad normativa que corresponde al Consejo¹⁶.

Desde entonces —y a pesar de lo inicialmente pretendido con la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial que culminaría en la Ley Orgánica 4/2013— se ha venido aceptando de manera bastante pacífica la potestad reglamentaria externa del Consejo. La cuestión, por tanto, no se contrae ya a si el Consejo posee o no una potestad reglamentaria *externa* (además de la interna), sino a determinar su *alcance* y correcto ejercicio. Por tanto, a delimitar respecto de qué materias concretas y si sólo cuando estas constituyan un desarrollo reglamentario —dentro de las condiciones establecidas— del estatuto de jueces y magistrados o si también puede versar sobre otras materias o asuntos diferentes, contenidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así como a determinar si los concretos reglamentos dictados por el Consejo se ajustan o no a sus límites constitucionales.

Mientras que la primera de las cuestiones ha estado muy ligada a los términos concretos de la Ley en cada caso, tras cada reforma de la LOPJ con incidencia en esta materia, la segunda ha quedado bajo el control de la jurisdicción ordinaria y más en concreto del Tribunal Supremo.

También, sobre todo en los últimos tiempos y al hilo del alcance de la potestad reglamentaria del Consejo, se ha planteado si el Consejo tiene, incluso si debería tener aun en el caso de que la ley se lo atribuya de modo expreso, capacidad para incidir en la situación jurídica de terceros ajenos, no ya al propio Consejo como ocurre con jueces y magistrados, sino incluso al propio Poder Judicial pero que, por razón de su actividad profesional, se relacionan con él. De todo ello nos ocuparemos en este trabajo.

En cualquier caso, durante la vigencia del art. 110 LOPJ, en su redacción originaria pero entendida en el sentido dado por la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en su tantas veces citada STC 108/1986, el Consejo hizo un uso profuso de su potestad reglamentaria, dictando, además de los de alcance meramente interno o doméstico¹⁷, numerosos Reglamentos referidos a otros tantos aspectos encuadrables en el denominado estatuto judicial¹⁸. Alguno de los

16 La STC 108/1986 vendría a engrosar así la lista de los importantes pronunciamientos jurisprudenciales dictados por el TC durante la que se ha denominado su etapa fundacional (RODRÍGUEZ, A., *El honor de los inocentes y otros límites a la libertad de expresión relacionados con la Administración de Justicia*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016).

17 Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial aprobado por Acuerdo de 22 de abril de 1986 (BOE n.º 197, de 5 de mayo) modificado por Acuerdo de 28 de enero de 1987 (BOE n.º 28, de 2 de febrero), todavía, a pesar de sus múltiples modificaciones, todavía en vigor.

18 Así, el Acuerdo de 27 de mayo de 1986, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se ordena la provisión y distribución de las vacantes de la categoría de Magistrado correspondientes a los turnos de pruebas selectivas de promoción y de concurso entre juristas de reconocida competencia (BOE n.º 134, de 5 de junio de 1986); Acuerdo de 16 de junio de 1987, modificado por Acuerdo de 8 de octubre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento para la obtención de la especialización como Juez de Menores (BOE n.º 166, de 13 de julio de 1987 y n.º 256, de 26 de octubre de

cuales fue incluso objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo que llegó a anular alguno de sus artículos¹⁹.

V. LA EXPANSIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EXTERNA. LA REFORMA DEL ART. 110 LOPJ POR LA LO 16/1994

Casi una década después de la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1985 y de que el TC pronunciara su trascendental STC 108/1986 se aborda la primera y probablemente más importante de todas —a excepción quizás de la última hasta el momento— las reformas de la LOPJ que afecta al art. 110 LOPJ y, por tanto, a la potestad reglamentaria *ad extra* del Consejo General del Poder Judicial. En este punto, la intencionalidad del legislador orgánico vuelve a ser otra vez clara —y así se hace constar de modo expreso en la propia Exposición de Motivos—. Por un lado, adecuar el contenido del art. 110 LOPJ a la doctrina del TC (párrafo 2.º del art. 110 LOPJ en su inciso inicial), normalizando, así, desde el punto de vista normativo, el uso que durante esos años el Consejo había hecho de su potestad reglamentaria externa sobre la hasta entonces exigua base legal que le proporcionaba el art. 110 LOPJ y sustentada en la interpretación que del mismo había hecho el TC. Por otro, enumerar, aunque no de manera exhaustiva, las materias cuyo desarrollo reglamentario corresponde, en particular, al Consejo (resto del contenido del art. 110.2 LOPJ consistente en un listado de materias ordenadas siguiendo las letras del abecedario)²⁰.

1987); Acuerdo de 15 de julio de 1987, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, que establece la reglamentación sobre Jueces en régimen de provisión temporal, Magistrados suplentes y Jueces sustitutos (BOE n.º 174, de 22 de julio de 1987); Acuerdo de 21 de febrero de 1990, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, relativo a la confección de alardes (BOE n.º 57, de 7 de marzo de 1990); Acuerdo de 7 de marzo de 1990, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sobre tiempo mínimo de permanencia en los destinos de Jueces y Magistrados (BOE n.º 77, de 30 de marzo de 1991); Acuerdo de 6 de marzo de 1991, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sobre la situación administrativa que debe corresponder a los Jueces y Magistrados cuando sean nombrados para cargo político o de confianza en determinados supuestos (BOE n.º 68, de 20 de marzo de 1991); Acuerdo de 24 de abril de 1991, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, relativo a la reglamentación de las solicitudes de provisión de plazas y cargos judiciales de nombramiento discrecional (BOE n.º 112, de 10 de mayo de 1991); Acuerdo de 4 de diciembre de 1991, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de las Juntas de Jueces (BOE n.º 21, de 24 de enero de 1992); Acuerdo de 12 de febrero de 1992, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el régimen jurídico de licencias y permisos (BOE n.º 58, de 7 de marzo de 1992); Acuerdo de 7 de julio de 1993, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento sobre el contenido del escalafón de la Carrera Judicial (BOE n.º 172, de 20 de julio de 1993). Todos ellos derogados por la Disposición derogatoria primera del Acuerdo de 7 de junio de 1995 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

19 Caso del Reglamento de Funcionamiento de las Juntas de Jueces y del Reglamento por el que se desarrolla el régimen jurídico de licencias, entre otros.

20 «El Consejo General del Poder Judicial, en el ámbito de su competencia y con subordinación a las leyes, podrá dictar reglamentos de desarrollo de esta Ley para establecer regulaciones de carácter secundario y

Pero, además, el legislador va incluso más allá de lo expresado por el Tribunal Constitucional al no sólo concretar las materias sobre las cuales corresponde al Consejo ejercer su potestad de desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que eran los términos en los que se había planteado el asunto ante el TC y sobre los que este se había pronunciado expresamente, sino incluso de otras leyes diferentes, no directamente reguladoras del Poder Judicial, siempre que dicha atribución al Consejo estuviese expresamente prevista en esta otra norma legal²¹. El Consejo hará uso de esta atribución en al menos una ocasión claramente, al aprobar el Reglamento 2/2003 para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 26 de mayo de 2003, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos de los miembros de la Carrera Judicial (aprobado mediante Acuerdo del pleno del CGPJ de 3 de diciembre 2003) fundamentándolo íntegramente en la habilitación contenida en dicha Ley 15/2003. Por el contrario, resulta más dudoso que hiciera uso de esa misma posibilidad de utilizar tal habilitación legal *extra judicial* en el caso del Reglamento 3/2010 sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales (aprobado mediante Acuerdo del pleno del CGPJ de 28 de octubre de 2010)²².

Sea como fuere, lo cierto es que en ambos casos, aunque como veremos por motivos diversos, el resultado ha sido el mismo: la nulidad del Reglamento en cuestión.

En cualquier caso, este artículo 110.2 LOPJ, cuya redacción por lo demás permanecerá prácticamente inalterada —salvo cambios menores— durante casi dos décadas, a pesar de las sucesivas reformas experimentadas por la LOPJ en otros muchos apartados de su articulado, ha proporcionado una sólida base legal al Consejo para el ejercicio de su potestad reglamentaria *ad extra*, de la que, además, el Consejo ha hecho un uso considerable, aprobando múltiples reglamentos sobre otros tantos aspectos en materia judicial²³. Asistimos, así, a una frecuente

auxiliar. Estos reglamentos podrán regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquéllos ni alterar éste en su conjunto. Podrán aprobarse en los casos en que sean necesarios para la ejecución o aplicación de esta Ley, en aquellos en que así se prevea en ésta u otra Ley y, *especialmente*, en las siguientes materias: a) (...)» (art. 110.2 LOPJ; cursiva añadida por la autora para destacar el carácter abierto y no exhaustivo de esta enumeración).

21 De «novedad relevante» lo califica BLANQUER CRIADO, quien entiende que esta potestad reglamentaria de desarrollo de otras leyes sólo será posible «en aquello que afecte al estatuto personal de los jueces y magistrados integrantes del poder judicial» («La potestad reglamentaria del CGPJ y la regulación del mercado de reutilización de resoluciones judiciales», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, n.º 11, 2012, pp. 260 y 261).

22 Precisamente este es uno de los puntos sobre los que se detiene la sentencia del Tribunal Supremo que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra este Reglamento. En una versión inicial el propio Reglamento 3/2010 aludía, como habilitación legal expresa para su aprobación, a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público. Esta referencia, sin embargo, no aparecerá en la versión del Reglamento finalmente aprobado, que hablará tan sólo del art. 107.10 LOPJ como fundamento del mismo.

23 En este sentido, TOLIVAR ALAS, L. llama la atención sobre la relación entre la larga y precisa enumeración de las materias concretas que corresponden a la potestad reglamentaria del Consejo y el carácter

colaboración reglamentaria por parte del Consejo propiciada, además por la propia tendencia expansiva del Consejo a ocupar los espacios normativos disponibles. Unido al hecho de que la LOPJ configure, pero, como es lógico, no agote toda la regulación posible del estatuto de jueces y magistrados, así como a la amplitud de los términos en los que el art. 110.2 LOPJ define las materias cuyo desarrollo reglamentario corresponde al Consejo²⁴.

Así, al poco de la entrada en vigor de esta modificación legislativa y en cumplimiento del plazo establecido en su Disposición Final Primera, el Consejo aprobará, mediante Acuerdo de 7 de junio de 1995 un total de cinco importantes Reglamentos en los que aborda el necesario desarrollo reglamentario requerido por la Ley Orgánica reguladora del Poder Judicial. Se trata de los Reglamentos de la Carrera Judicial (Reglamento 1/1995), de la Escuela Judicial (2/1995), de Jueces de Paz (3/1995), de los Órganos de Gobierno de Tribunales (4/1995) y de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales (5/1995), posponiéndose para más adelante el desarrollo reglamentario de otras materias enumeradas en el art. 110.2 LOPJ²⁵. Entre otros, el Reglamento 1/1997, del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), aprobado mediante Acuerdo de 7 de mayo de 1997 del Pleno del CGPJ²⁶; el Reglamento 1/1998, de tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales²⁷; el Reglamento 1/2000, de los Órganos de Gobierno de Tribunales²⁸; el Reglamento 2/2000, de Jueces Adjuntos²⁹. A los que hay que añadir el Reglamento 1/2003, de Estadística Judicial³⁰.

excepcional de esta frente a la potestad reglamentaria que corresponde constitucionalmente al Gobierno (*Derecho Administrativo y Poder Judicial*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 55).

24 En este sentido, BLANQUER CRIADO destaca que la LOPJ, a la hora de definir el estatuto personal de los jueces y magistrados, ha optado por una densidad regulatoria media (*op. cit.*, p. 259).

25 Es lo que sucede, por ejemplo, con la regulación reglamentaria de la materia *honores y tratamiento de Jueces y Magistrados y reglas de protocolo* «por haber estimado el Consejo General del Poder Judicial que, pese a estar incluido dicho conjunto de cuestiones en el apartado q) del artículo 110.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y ser conveniente su reglamentación, no se trata sin embargo de una regulación necesaria para el desarrollo de la Ley desde el punto de vista de la aplicación del plazo semestral que previene la disposición final primera de tal norma.» (Exposición de Motivos del Acuerdo de 7 de junio de 1995). No se regulará, sin embargo, hasta mucho después (Acuerdo de 23 de noviembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que aprueba el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes).

26 Publicado en el BOE n.º 123, de 23 de mayo de 1997.

27 Aprobado mediante Acuerdo del Pleno del CGPJ de 2 de diciembre de 1998 (BOE n.º 25, de 29 de enero de 1999).

28 Acuerdo del Pleno del CGPJ de 26 de julio de 2000 (BOE n.º 216, de 8 de septiembre).

29 Adoptado por Acuerdo del Pleno del CGPJ de 25 de octubre de 2000 (BOE n.º 267, de 7 de noviembre de 2000).

30 Aprobado mediante Acuerdo del Pleno del CGPJ de 9 de julio de 2003 (BOE n.º 173, de 21 de julio de 2003). Ello, a pesar de que la LOPJ no atribuía entonces —ni ahora— expresamente al Consejo competencias en materia de estadística judicial y de que la LO 19/2003 crease la Comisión Nacional de Estadística Judicial en la que se integra, además, del Consejo, el Ministerio de Justicia, las CCAA con competencias en la materia y la Fiscalía General del Estado. No obstante, el Consejo lo sigue incluyendo entre los Reglamentos actualmente vigentes [<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Compendio-de-Derecho-Judicial/>].

Asistiremos también, a partir de este momento a una normalización de la actividad de fiscalización por parte de la jurisdicción ordinaria de esta potestad reglamentaria del Consejo y, por tanto, de los Reglamentos concretos en los que se ha materializado su ejercicio³¹.

Varios han sido los parámetros en torno a los cuales ha girado este control de legalidad residenciado en el Tribunal Supremo. En primer lugar, si existía o no tal cobertura legal, siendo no pocos los casos en los que la jurisdicción ordinaria ha anulado algún precepto reglamentario dictado por el Consejo precisamente por carecer de habilitación legal expresa para ello³². No obstante, mientras que normalmente el Tribunal Supremo ha interpretado este requisito básico de una manera ciertamente rigurosa, exigiendo incluso una habilitación legal expresa y específica cuando la misma estaba contenida en una norma diferente a la LOPJ³³, ha habido alguna ocasión en la que ha hecho una interpretación mucho más flexible de este requisito³⁴. Ha sido en el caso del Reglamento 1/1997, del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) en el que no sólo afirma la competencia del Consejo para la difusión o publicidad de otras resoluciones judiciales dictadas por órganos jurisdiccionales inferiores al Tribunal Supremo siendo así que el entonces vigente art. 107.10 LOPJ sólo atribuía de modo expreso al Consejo la «publicación oficial de la colección de jurisprudencia del Tribunal Supremo», sino que, además, realiza una interpretación amplia, analógica y finalista de lo allí dispuesto para concluir que concurre tal habilitación legal³⁵. En todo caso, además

Reglamentos/Cuadro-actualizado-de-los-Reglamentos-vigentes-del-Consejo-General-del-Poder-Judicial; consultado en agosto de 2022].

31 Además de los pronunciamientos del Tribunal Supremo en los que estima total o parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Reglamento del Consejo en cuestión y a los que aludiremos a lo largo de este trabajo, existen otros muchos en los que desestima otros tantos interpuestos contra esos mismos u otros Reglamentos (por ejemplo, SSTS 30 de septiembre de 1998, de 15 de octubre de 1998, de 13 de septiembre de 2000, de 23 de octubre de 2006, de 5 de febrero de 2008, de 24 de marzo de 2009, de 30 de mayo de 2011, de 31 de octubre de 2011 y de 25 de julio de 2013, todas ellas de la Sala de lo Contencioso Administrativo).

32 Entre otros, los artículos 1.1, 1.2 y 12.3 del Reglamento de Funcionamiento de las Juntas de Jueces (SSTS de 1 de diciembre de 1995 y 16 de febrero de 1996, ambas de la Sala de lo Contencioso Administrativo). Esta será, asimismo, la razón concreta que le lleve a anular, además de otros, los arts. 272.6, 289 y 292 del Reglamento 2/2011 aprobado ya por el Consejo ya bajo la vigencia del art. 110.2 LOPJ en la redacción dada por la LO 19/2003.

33 Caso, por ejemplo, del Reglamento 3/2010 del que más adelante nos ocuparemos.

34 Este es precisamente el término (flexible) que utiliza BACIGALUPO SAGGESE (*op. cit.*, p. 30).

35 Así, partiendo de que los «artículos 103 y 106 de la Constitución (...) permiten apreciar la posibilidad de que potestades atribuidas expresamente por la Ley sean interpretadas en términos que permitan satisfacer debidamente, con plenitud y eficacia, los fines implícitos en la concreta atribución de potestad de que se trate» y que «atendiendo al mismo fin que determina el que se haya encomendado al Consejo la publicación oficial de los criterios de decidir del Tribunal Supremo, se tenga también oportunidad de un conocimiento general de las resoluciones de otros órganos jurisdiccionales, que sin tener el rango constitucional de superiores en todos los órganos, sin embargo en algunas materias retienen la palabra final en orden a la interpretación del derecho aplicable al caso, como ocurre especialmente con los Tribunales Superiores y el derecho especial de cada Comunidad Autónoma» el Tribunal Supremo concluye que «es clara la competencia del Consejo para prestar el servicio público que regula en las normas reglamentarias impugnadas, al ser obvia la necesidad del

de este requisito ha analizado que efectivamente se tratase de un reglamento de tipo ejecutivo o *secundum legem*, de modo tal que desarrollase el contenido de la LOPJ sin entrar en contradicción con lo allí regulado y en el modo en que allí lo había sido, con la consiguiente infracción, en caso contrario, del principio de jerarquía normativa³⁶. Adicionalmente, en la línea de lo establecido por la jurisprudencia constitucional, ha verificado que la reglamentación realizada efectivamente fuese meramente accesorio, secundaria o auxiliar³⁷.

Pero no sólo la jurisdicción ordinaria tendrá algo importante que decir en esta etapa de ejercicio por el Consejo de su potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ en la redacción dada por la Ley Orgánica 16/1994. También el Tribunal Constitucional, en su STC 105/2000. Y al igual que sucedió con el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, tampoco ahora se cuestiona la constitucionalidad del art. 110 LOPJ, sino que la tacha de inconstitucionalidad, por lo que aquí concierne, se dirige de nuevo contra la Disposición Adicional primera. Más en concreto, frente a la nueva redacción dada a su apartado segundo por el apartado cuatro del artículo décimo (art. 10.4) de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, a cuyo tenor: «El Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica, salvo cuando la competencia para ello corresponda al Consejo General del Poder Judicial a tenor de lo que dispone el artículo 110. Cuando afecten a condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de los Jueces y Magistrados estarán sujetos a los mismos límites y condiciones establecidos para el Consejo General del Poder Judicial.».

Aunque el debate se plantea en torno al alcance de la potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ que puede corresponder a las CCAA y también, por extensión, al Gobierno, en esta sentencia el Tribunal Constitucional se vuelve a pronunciar, asimismo, sobre la competencia que en materia reglamentaria corresponde al Consejo.

mismo y responder su implantación a razones sustancialmente análogas a las que originaron el mandato legal de que publicase oficialmente las sentencias del Tribunal Supremo» (STS de 7 de febrero de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, fundamento de derecho segundo).

³⁶ Utilizando otras expresiones, además de las señaladas en el texto (contradicción con la ley e infracción del principio de jerarquía normativa), tales como no ajustarse el precepto reglamentario al criterio legal, esta es la razón que subyace en la anulación, entre otros, de los art. 1.3 del Reglamento de Funcionamiento de las Juntas de Jueces (STS 1 de diciembre de 1995); del n.º 2 del art. 22 del Reglamento por el que se desarrolla el régimen de licencias y permisos de los Jueces y Magistrados (STS de 18 de enero de 1996); o del art. 3 del Reglamento de provisión y distribución de las vacantes de la categoría de Magistrado correspondientes a los turnos de pruebas selectivas de promoción y concurso entre juristas de reconocida competencia (STS 18 de enero de 1996). Igualmente, de los arts. 84, 192.1 y 326.1.i) del Reglamento 2/2011 antes mencionado.

³⁷ Lo que el TS ha entendido que no sucedía, al menos, con el art. 9.2 del Reglamento de Funcionamiento de las Juntas de Jueces (STS 1 de diciembre de 1995) y con los arts. 24.4, 37, 210.5 y 326.1.h) del Reglamento 2/2011.

Así por lo que se refiere a los primeros y en aplicación de la doctrina previamente establecida en las SSTC 56/1990 y 62/1990 el TC señala que al Gobierno, en cuanto titular originario de la potestad reglamentaria (art. 97 CE) le corresponde el desarrollo reglamentario de la LOPJ con carácter general mientras que las CCAA podrán hacerlo en la medida en que ello sea posible en virtud del juego combinado de la LOPJ y las cláusulas subrogatorias. Siempre que en uno y otro caso, aunque por razones diversas, no se trate de la materia *condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto personal de jueces y magistrados*, dado que por expresa decisión del legislador orgánico (art. 110.2 LOPJ en la redacción dada por la LO 16/1994) esta corresponde tan sólo al Consejo General del Poder Judicial. En consecuencia, sólo el Consejo puede dictar los reglamentos que requiera el desarrollo del estatuto judicial, aun cuando sea con el alcance tan limitado establecido por el Tribunal Constitucional y la propia LOPJ: regulaciones de carácter secundario y auxiliar y sólo respecto de condiciones accesorias que sean necesarias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial, que no podrán, en ningún caso, innovar aquellos ni alterar dicho estatuto en su conjunto. De este modo, no sólo la definición del *status* de jueces y magistrados sino que también la regulación de las posibles condiciones accesorias que requiera su ejercicio sigue siendo de competencia estatal exclusiva (art. 149.1.5.^a CE). Con la particularidad, en este último caso, que desde un punto de vista de la distribución horizontal del poder entre órganos del Estado, esa regulación accesoria corresponde al Consejo y no al Gobierno de la Nación. Quedando igualmente vedada a las Comunidades Autónomas al no ser posible aquí, precisamente por esa expresa atribución que hace la LOPJ a favor de un órgano que no es el Gobierno, la aplicación de las cláusulas subrogatorias. No se excluye, sin embargo, que, a través de sus reglamentos propios, dictados legítimamente en otras materias judiciales que sí son de su competencia, Gobierno y CCAA puedan *afectar* —que no regular— de modo indirecto o reflejo tales condiciones accesorias³⁸.

No obstante, este pronunciamiento constitucional sigue sin resolver completamente, de modo taxativo y definitivo, la incertidumbre propiciada por las palabras del TC en su STC 108/1986 acerca de cómo ha de articularse desde un punto de vista constitucional —y no meramente legal— la competencia que en orden al desarrollo reglamentario del conjunto de derechos y deberes que conforman el estatuto de jueces y magistrados parecen compartir el Consejo General del Poder Judicial y el Gobierno de la Nación³⁹. Por cuanto si, por un lado, afirma que esta potestad normativa en esta materia concreta corresponde «con carácter

38 Que es la razón, precisamente, por la que el TC no declara inconstitucional el inciso final del apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LOPJ en la redacción dada por el art. 10.4 de la LO 16/1994 (STC 105/2000, f.º 9).

39 Como tampoco lo hiciera el propio texto legal sobre el que se pronuncia esta sentencia del TC, la LO 16/1994 (BACIGALUPO SAGGESE, *op. cit.*, pp. 25-26).

exclusivo» —y excluyente, podríamos añadir— al Consejo, según no sólo el art. 110 LOPJ sino también, y más importante, el art. 122 CE⁴⁰, en otro pasaje da a entender que su atribución al órgano de gobierno de los jueces es tan sólo fruto de una opción del legislador, que bien podría atribuirle al Gobierno en vez de al Consejo⁴¹.

En cualquier caso, no sólo en el ámbito judicial, sino también en el académico e incluso político parece haberse consolidado la idea de que en la medida en que el *status* de los jueces y magistrados requiera —lo que en mayor o medida parece de todo punto inevitable— un desarrollo reglamentario este ha de corresponder en todo caso al Consejo General del Poder Judicial.

A estas alturas, cualquier intento de revertir la situación actual, atribuyendo al Gobierno de la Nación en vez de al órgano de gobierno de los jueces tal potestad, parece más bien inviable en la medida en que sería percibido como una afrenta y una amenaza a la independencia judicial, por más que la principal garantía de la misma sea la Ley y no cuál el órgano titular de la competencia para dictar reglamentaciones *secundarias y auxiliares* que regulen *condiciones accesorias* para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial *sin innovar* aquellos *ni alterar* este en su conjunto⁴². Concretamente, que dicho estatuto judicial venga previamente establecido en la LOPJ mediante una regulación que merezca el nombre de tal. Pero quizás precisamente por ello y porque de manera ininterrumpida prácticamente desde sus inicios —en todo caso, sin lugar a dudas desde 1986 (STC 108/1986)— ha sido el Consejo quién ha gozado de tal potestad reglamentaria de desarrollo del estatuto judicial esta parece también, a

40 «(...) ya hemos dicho que ni el Gobierno ni las Comunidades Autónomas tienen (ni pueden tener) competencias ordenadas a la regulación de las condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de Jueces y Magistrados, cuestión que *corresponde con carácter exclusivo al Consejo General del Poder Judicial según los arts. 122.1 CE y 110 LOPJ.*» (STC 105/2000, fj 9, cursiva añadida por la autora).

41 En palabras textuales del TC «la reforma del artículo 110 LOPJ llevada a cabo por la Ley Orgánica 16/1994, *haciendo uso del margen de actuación que el legislador tiene en esta materia*, atribuye al Consejo General del Poder Judicial la competencia de «regular [mediante el dictado de reglamentos] las condiciones accesorias para el ejercicio los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquéllos ni alterar éste en su conjunto».» (STC 105/2000, fj 8, cursiva añadida por la autora).

42 Precisamente el fracaso mismo de la pretensión inicial de desapoderar completamente al Consejo de toda potestad reglamentaria *ad extra* mediante la reforma que culminaría en la LO 4/2013 en la que, aunque con ciertas modificaciones, conserva su potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ en lo relativo al estatuto personal de jueces y magistrados da buena cuenta de esta dificultad. Un análisis detallado y crítico de las distintas vicisitudes de esta reforma desde la propuesta formulada por la Comisión de expertos nombrada por el Gobierno hasta su aprobación final, en FRAILE ORTIZ, M., «La «nueva» potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial en la LO 4/2013: La reforma que no fue», en AGUIAR DE LUQUE, L., (editor), *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El gobierno judicial*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 143 y ss. Sobre el modelo de gobierno autónomo del Poder Judicial en general, plantean sus dudas acerca de que la solución sea devolver al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia las funciones que ahora corresponden al Consejo, entre otros, TEROL BECERRA, M.J., *Reivindicación autonómica ...*, cit., p. 13 e ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *op.cit.*, p. 470. Sin llegar a proponer la supresión del Consejo, sí se ha pronunciado a favor de esta posibilidad SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Consideraciones constitucionales sobre el llamado autogobierno judicial», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 8-9, (2.º semestre 2001-1.º semestre 2002), pp. 248-250.

nuestro juicio, la solución más adecuada, particularmente desde un punto de vista constitucional. En efecto, admitido que la garantía fundamental de la independencia judicial está constituida por la Ley Orgánica del Poder Judicial, creemos más acorde con el texto constitucional que la potestad reglamentaria de desarrollo de esta ley, en lo relativo al conjunto de derechos y deberes que constituyen el estatuto jurídico de los jueces y magistrados, corresponda el Consejo. Precisamente por la misma razón de ser de este órgano, servir de garante de la independencia judicial, o, como ha afirmado el TC, de la *imagen* de independencia, lo que podría verse de algún modo comprometido si esta potestad reglamentaria, en lo relativo a una materia tan sensible para la independencia de jueces y magistrados como es su *status* personal dentro de la carrera judicial, correspondiese, en todo caso, al Gobierno, con exclusión del Consejo⁴³.

Pero entendemos también, al mismo tiempo, que este argumento debería funcionar igualmente en un sentido inverso, no sólo para justificar la atribución al Consejo y no al Gobierno de la potestad reglamentaria de desarrollo del estatuto judicial sino también para limitar justamente a la materia *estatuto judicial*, y no a otras adicionales, aquella cuyo desarrollo reglamentario es susceptible de corresponder al Consejo. Por varias razones. En primer lugar, porque reconocer potestad reglamentaria al Consejo más allá de un ámbito puramente interno u organizativo supone detraer, aunque sea por una buena razón constitucional, la potestad para dictar normas reglamentarias de su titular natural, el Gobierno (art. 97 CE), teniendo así un carácter excepcional que ha de ser interpretado restrictivamente. Pero además, porque la atribución de tal potestad al Consejo no es un fin en sí mismo o, lo que es lo mismo, no se justifica por sí sola, sino por su carácter instrumental: constituir una garantía adicional para la mejor consecución por el Consejo de la finalidad para la que fue creado: la protección de la independencia judicial. Finalmente, porque esta es la interpretación que resulta más acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que siempre limitó la atribución de potestad reglamentaria *ad extra* al Consejo al *estatuto personal* de los jueces en el entendimiento de que solo respecto de esta cuestión puede estar en riesgo la independencia judicial⁴⁴.

No ha sido esta, sin embargo, la interpretación que ha prevalecido, al menos en el plano legislativo y en la propia práctica del Consejo. Más bien parece haber

43 Como afirmó el propio TC en su STC 108/1986, f.j. 8, lo que la Constitución ha querido es «crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de independencia judicial».

44 Circunscribe así el TC, antes de entrar en el fondo del asunto, la genérica impugnación de los recurrentes, quienes sostenían que era inconstitucional atribuir al Gobierno, y no al Consejo, la potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ, en general. Para el TC, sin embargo, esta impugnación no va referida «a la potestad reglamentaria relativa a todas las materias contenidas en la LOPJ, sino a lo que los mismos recurrentes califican repetidamente de «potestad reglamentaria judicial», es decir, a la que puede incidir en el *estatuto de los jueces*, pues sólo respecto a ella cabe pensar que pueda afectar a la independencia del poder judicial o a las facultades del Consejo.» (STC108/1986, f.j. 23, cursivas añadidas por la autora).

sido concebida como un *núcleo mínimo*, que ha de corresponder en todo caso al CGPJ, con exclusión del Gobierno de la Nación y, por supuesto, de las Comunidades Autónomas, pero sin que haya óbice alguno que le impida ejercer su potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ respecto de otras materias judiciales, siempre y cuando disponga de una habilitación legal expresa para ello que, además, hasta hace poco, podía estar contenida en una ley diferente a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sobre ello volveremos más adelante.

VI. EL IMPACTO DE LA LO 19/2003 EN LA POTESTAD REGLAMENTARIA EXTERNA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

Ni el art. 110.2 LOPJ ni la Disposición Adicional primera de la LOPJ, base legal tanto de la potestad reglamentaria del Consejo como del reparto de la potestad normativa de desarrollo de la LOPJ entre el Consejo, el Gobierno de la Nación y los ejecutivos de las Comunidades Autónomas habría de llegar a nuestros días con el contenido del que nos hemos ocupado en el apartado anterior, el dado por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Todavía habría de experimentar cambios y modificaciones, algunas de carácter menor, otras verdaderamente significativas y relevantes.

Así, mediante la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres se introduce una perspectiva de género, hasta entonces inexistente, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos del Consejo, mediante la exigencia de un preceptivo informe sobre su impacto de género (art. 110.3 LOPJ).

Varias son, a su vez, las modificaciones del art. 110 LOPJ debidas a la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Entre otras, se incluye de modo expreso la denominación de «Escuela Judicial» allí donde antes se hablaba genéricamente de «centro de selección y formación» de Jueces y Magistrados [art. 110.2 a) LOPJ]; se suprime la referencia a los Jueces de provisión temporal [art. 110.2 k) LOPJ]; y, para salvar la competencia que en esta materia pudiera corresponder no sólo al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia sino también a las Comunidades Autónomas, se modifica ligeramente la redacción del asunto referido a la especialización de órganos judiciales, reparto de asuntos y ponencias y normas generales sobre prestación y desarrollo del servicio de guardia [art. 110. 2 LOPJ, letra ñ].

Con todo, una de las reformas más significativas consistirá en la introducción de una nueva materia entre aquellas cuyo desarrollo reglamentario corresponde al Consejo: «Sistemas de racionalización, organización y medición del trabajo que estimen convenientes con los que determinar la carga de trabajo que puede soportar un órgano jurisdiccional, así como establecer criterios mínimos homogéneos para la elaboración de normas de reparto.» [letra r del art. 110.2 LOPJ].

Asimismo, y al margen de la reforma del art. 110 LOPJ, pero con relevancia para la cuestión, la LO 19/2003 modifica también el art. 403 LOPJ dedicado al régimen de retribuciones de los jueces y magistrados para introducir una diferenciación entre retribuciones fijas y variables. En relación con la cual ya se había aprobado y entrado en vigor, pocos meses antes de esta reforma de la LOPJ, la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal⁴⁵. Además de por otras razones, esta Ley adquiere un significado especial por cuanto tratándose de una Ley diferente de la LOPJ y haciendo uso de la posibilidad prevista en el art. 110.2 LOPJ, atribuye al Consejo y no al Gobierno el desarrollo reglamentario de algunos de sus contenidos. Concretamente, y dentro del capítulo dedicado a las retribuciones variables por objetivos, la fijación de tales objetivos para cada destino en la carrera judicial, así como la certificación de su cumplimiento por parte de los jueces y magistrados (art. 8 de la Ley 15/2003)⁴⁶. En una materia, —el régimen de retribuciones— que, por lo demás, constituye parte esencial del estatuto personal de jueces y magistrados a la vez que elemento instrumental para su independencia, en este caso, en su vertiente de independencia económica. Se cumple, aquí, sin lugar a dudas la necesaria conexión de la que hablábamos antes imprescindible para una adecuada comprensión de esta intervención normativa del Consejo, máxime cuando se hace, como en este caso, a partir de la llamada de una Ley que no es la LOPJ. Asistimos así a un supuesto de colaboración internormativa del legislador con la potestad reglamentaria del Consejo. En realidad, de triple colaboración internormativa, en la que la Ley Orgánica del Poder Judicial tras definir el régimen de retribuciones de jueces y magistrados, remite a la Ley para que lo desarrolle (art. 403.6 LOPJ) lo que hará mediante la Ley 15/2003 que, a su vez, además de regular dicho régimen, habilita al Consejo General del Poder Judicial para que dicte los desarrollos reglamentarios que requiera el contenido de esta Ley en dos aspectos muy concretos: fijación de objetivos para cada destino judicial y certificación de su cumplimiento (art. 8.1 Ley 15/2003). La Ley 15/2003 abre así un espacio normativo al Consejo que este no tardará en ocupar mediante la aprobación del *Reglamento 2/2003, para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 26-5-2003 reguladora del régimen retributivo de*

45 Publicada en el BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2003. En su disposición final sexta se establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

46 «1. El objetivo para cada destino en la carrera judicial se fijará por el Consejo General del Poder Judicial con arreglo a módulos de dedicación u otros criterios técnicos que estime convenientes. Cuando la fijación de los objetivos o su modificación pueda afectar a las retribuciones variables a los que se refiere el artículo anterior, el acuerdo que lo apruebe deberá contar con informe favorable del Ministerio de Justicia. Si esta modificación tuviese repercusión presupuestaria, deberá ser informada favorablemente por el Ministerio de Hacienda. Los acuerdos adoptados en esta materia y sus modificaciones se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».»

2. A los efectos establecidos en este título, el Consejo General del Poder Judicial remitirá al Ministerio de Justicia, antes del día 15 de los meses de enero y julio, certificación relativa al cumplimiento por los miembros de la carrera judicial de los objetivos a que se refiere el apartado anterior.» (Art. 8 de la Ley 15/2003 dedicado a la *determinación de los objetivos*).

*las Carreras Judicial y Fiscal, en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos de los miembros de la Carrera Judicial*⁴⁷.

Pero se trata de un Reglamento que no superará el juicio del Tribunal Supremo que acabará declarándolo nulo en su integridad, en dos sentencias de 2006⁴⁸. Básicamente por entender que el Consejo no había hecho un uso correcto de tal habilitación legal, en la medida en que su desarrollo reglamentario no se ajustaba a los términos en los que esta le había sido conferida por el art. 8.1 de la Ley 15/2003: realizar una valoración individualizada para cada caso concreto y para cada destino de la carrera judicial, algo inexistente en la regulación reglamentaria del Consejo, que se habría basado en cómputos globales aproximativos insuficientemente detallados⁴⁹.

El Consejo no volverá a abordar este asunto hasta mucho tiempo después. Lo hará mediante el *Reglamento 2/2018, de 29 de noviembre, para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos de los miembros de la Carrera Judicial*. Y que, a diferencia de su predecesor, no ha merecido hasta el momento ningún reproche por parte de la jurisdicción ordinaria al entender que cumple de manera suficiente con la exigencia de individualización exigida por la habilitación legal⁵⁰.

No será esta, sin embargo, la única materia sobre la que el Consejo apruebe un nuevo Reglamento bajo la cobertura legal que le proporciona el art. 110.2 LOPJ en la redacción dada por la LO 19/2003 de reforma de la LOPJ. Así, junto al Reglamento 2/2003 ya mencionado, aprobará, entre otros, el Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales⁵¹; el Reglamento

47 Reglamento aprobado mediante Acuerdo del Pleno del CGPJ de 3 de diciembre de 2003 y publicado en el BOE n.º 301, de 17 de diciembre de 2003.

48 Se trata de las SSTs de 3 de marzo de 2006, dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, mediante las que se resuelven los recursos 14/2004 y 16/2004 interpuestos respectivamente por Asociación Judicial «Francisco de Vitoria» y la Asociación Profesional de la Magistratura contra el Acuerdo del Pleno del CGPJ de 3 de diciembre de 2003 por el que se aprueba el Reglamento 2/2003.

49 Reprocha también el Tribunal Supremo la perspectiva básicamente productivista que adopta el Reglamento impugnado y anulado al tiempo que destaca la relación que existe entre la valoración individualizada de la actividad jurisdiccional y el otorgamiento de una tutela judicial efectiva a los ciudadanos, que quedaría en entredicho con la aprobación de un Reglamento como este (fundamentos de derecho séptimo y octavo de las sentencias del TS antes referida).

50 SSTs 955/2020, de 8 de julio y 969/2020, de 9 de julio, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por la que se resuelven sendos recursos contenciosos-administrativos (números 47/2019 y 49/2019) interpuestos, respectivamente, por la Asociación de jueces y magistrados «Foro Judicial Independiente» y la Asociación Jueces y Jueces para la Democracia contra el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 29 de noviembre de 2018 por el que se aprueba el Reglamento 2/2018.

51 Mediante Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 15 de septiembre de 2005. Sustituye, derogándolo, al anterior Reglamento 5/1995, de 7 de junio, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales (BOE n.º 231, de 27 de septiembre). Desde que se aprobara en 2005 su contenido ha experimentado diversas modificaciones habiendo quedado, incluso, derogados algunos de sus preceptos iniciales al ser objeto de una nueva regulación independiente en un Reglamento propio, el Reglamento 1/2018 sobre auxilio judicial internacional y redes de cooperación judicial internacional.

2/2005, de Honores, Tratamientos y Protocolo en los actos judiciales solemnes⁵²; el Reglamento 1/2008 sobre indemnizaciones en concepto de asistencias por razón de participación en tribunales de oposiciones y otros procesos de selección relativos a la Carrera Judicial⁵³; el Reglamento 1/2010, por el que se regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales⁵⁴; el Reglamento 2/2010, sobre criterios generales de homogeneización de las actuaciones de los Servicios Comunes Procesales⁵⁵; el Reglamento 1/2011, de Asociaciones Judiciales Profesionales⁵⁶; y el Reglamento 2/2011, de la Carrera Judicial⁵⁷. Todos ellos, excepción hecha de este último, han corrido mejor suerte ante la jurisdicción ordinaria que el Reglamento 2/2003⁵⁸. Incluso el Reglamento 1/2011, el único de los mencionados que ha merecido el reproche del Tribunal Supremo, lo ha sido tan solo de manera parcial. No es que queramos con ello minimizar la gravedad de la sanción jurisdiccional sino tan sólo ponerlo en contraste con lo sucedido con el Reglamentos 2/2003 y con lo que sucederá con el Reglamento 3/2003. De hecho, son numerosos los artículos del Reglamento 2/2011, de la Carrera Judicial que acabarán siendo declarados nulos en distintos pronunciamientos del Tribunal Supremo⁵⁹.

52 Aprobado mediante Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 23 de noviembre de 2005 (BOE n.º 302, de 19 de diciembre de 2005). También será objeto de algunas reformas, en este caso mediante Acuerdo del Pleno del Consejo de 19 de diciembre de 2007.

53 Aprobado mediante Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 23 de abril de 2008 (BOE n.º 111, de 7 de mayo de 2008). Tampoco llegará a nuestros días con la misma redacción que en su versión inicial.

54 Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 25 de febrero de 2010 (BOE n.º 56, de 5 de marzo de 2010). En 2016 se actualizará su texto mediante la adición de nuevo contenido relacionado con la jurisdicción militar con la finalidad de adaptar la reglamentación existente a las Leyes Orgánicas 7/2015, de 21 de julio, de reforma de la LOPJ y 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar.

55 Aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo adoptado en la misma fecha que el anterior (25-02-2010) y modificado muy poco después, mediante Acuerdo de 22 de abril de 2010, del Pleno del Consejo, por el que se aprueba el anexo del Reglamento 2/2010, sobre criterios generales de homogeneización de las actuaciones de los servicios comunes procesales. Posteriormente, su artículo 15 quedará derogado por el Reglamento 1/2018.

56 Adoptado por el Consejo General del Poder Judicial mediante Acuerdo de 28 de febrero de 2011 (BOE n.º 66, de 18 de marzo de 2011).

57 Aprobado por el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 28 de abril de 2011 (BOE n.º 110, de 9 de mayo de 2011) y modificado mediante el Reglamento 1/2016, de desarrollo del estatuto de los Jueces de Adscripción Territorial y los Jueces en Expectativa de Destino, y de modificación del Reglamento 2/2011, de 28 de abril, de la Carrera Judicial.

58 A pesar de que todos, excepto el Reglamento 1/2011, de Asociaciones Judiciales Profesionales fue impugnado ante el Tribunal Supremo. Impugnaciones que, salvo en el caso del Reglamento 2/2011, fueron todas ellas desestimadas mediante los correspondientes pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. Cfr. SSTs de 30 de septiembre y 10 de junio de 2008 para el Reglamento 1/2005; STS de 24 de marzo de 2009 (Reglamento 2/2005); STS de 6 de octubre de 2009 sobre el Reglamento 1/2018; y SSTs de 31 de octubre y 30 de mayo, ambas de 2011, por la que se desestiman, respectivamente, los recursos contenciosos administrativos interpuestos contra los Reglamentos 1/2010 y 2/2010.

59 Es el caso, por ejemplo, de su artículo 326.1.i) respecto del inciso «El desempeño de cargos directivos en fundaciones, públicas o privadas, o asociaciones de cualquier naturaleza exigirá la previa obtención de

Tampoco las reformas introducidas por la LO 19/2003 con trascendencia en el tema que nos ocupan se limitan al art. 110.2 LOPJ. Aún nos queda por mencionar otra que devendrá especialmente importante por cuanto el Consejo fundamentará en ella la adopción del Reglamento 3/2010 que, al igual que ocurriera con el inmediatamente anterior en el tiempo, el Reglamento 2/2010, será declarado nulo en su integridad por la jurisdicción ordinaria. Se trata de la reforma del art. 107 LOPJ, que ya desde 1985 establecía con carácter general las competencias del Consejo General del Poder Judicial, y a cuyo apartado 10 la LO 19/2003 dará ahora la siguiente redacción: «El Consejo General del Poder Judicial tendrá competencia en las siguientes materias: (...) 10. Publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones que se determinen del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales.

A tal efecto el Consejo General del Poder Judicial, previo informe de las Administraciones competentes, establecerá reglamentariamente el modo en que habrán de elaborarse los libros electrónicos de sentencias, la recopilación de las mismas, su tratamiento, difusión y certificación, para velar por su integridad, autenticidad y acceso, así como para asegurar el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales»⁶⁰.

Pues bien, esta nueva competencia, modificada y ampliada tras esta reforma de 2003 será la que sirva como anclaje al Consejo para el dictado de un nuevo Reglamento, el 3/2010, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales. Como el propio Consejo explicita en su Exposición de Motivos, este Reglamento se funda en la competencia que le otorga el art. 107.10 LOPJ del que constituye su desarrollo reglamentario⁶¹. No lo verá, así, sin embargo, en

compatibilidad», en la medida en que introduce una limitación no prevista en la LOPJ del derecho de asociación y fundación de jueces y magistrados (STS de 9 de julio de 2013, Sala de lo Contencioso Administrativo); de los artículos 228 y 230.2 así como de su disposición transitoria sexta, por cuanto crean *ex novo* una licencia parcial por enfermedad no prevista en la Ley (STS de 10 de julio de 2013, también de la Sala Contencioso Administrativa); y, por diversos motivos aunque todos ellos relacionados con la ausencia de cobertura legal, la infracción del principio de jerarquía normativa o de las condiciones fijadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del carácter de reglamentación accesorio, secundaria y auxiliar que, en todo caso, puede aprobar el Consejo, de los artículos 24.4, 37, 41, 42, 84, 192.1, 210.5, 272.6, 289, 292, 326.1.h) y 326.1.i) (Sentencia la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS de fecha 19 de julio de 2013).

60 Antes de esta reforma, en la redacción dada por la LO 16/1994, el artículo 107.4 LOPJ se limitaba a atribuir competencia al CGPJ sobre la «publicación oficial de la colección de jurisprudencia del Tribunal Supremo.» Nada se decía entonces de otras resoluciones judiciales ni de otros órganos jurisdiccionales inferiores al Tribunal Supremo, así como tampoco del modo en que reglamentariamente el Consejo debía proveer a su publicación o difusión.

61 Es preciso observar cómo en la Exposición de Motivos de este Reglamento no se apela de modo expreso a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público como norma legal habilitante para el ejercicio de este desarrollo reglamentario en concreto. El Consejo, tras referirse únicamente al art. 107.10 LOPJ, afirmando que «el presente Reglamento se dicta en desarrollo del citado artículo 107.10 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial» precisa, sin embargo, que éste «al mismo tiempo deberá estar en consonancia con las disposiciones de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público la cual constituye a su vez transposición de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la

absoluto el Tribunal Supremo que en su sentencia de 28 de octubre de 2011 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, declarará este Reglamento nulo de pleno derecho. Por ausencia total de habilitación legal ya que, a juicio del Tribunal Supremo, no constituye un desarrollo reglamentario del art. 107.10 LOPJ por cuanto esta norma habilita al Consejo para dictar reglamentos relativos a la *difusión* de sentencias y otras resoluciones judiciales, pero no para su *reutilización*, que es una actividad cualitativamente diferente de la anterior, ni tampoco del apartado segundo de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 37/2007⁶².

Cabe destacar que, a diferencia de lo sucedido con el Reglamento 2/2003 donde el TS no cuestionó en ningún momento la existencia de una habilitación legal válida (en aquel caso el art. 8.1 de la Ley 15/2003) sino que el Consejo no se ajustara a los términos en los que le había sido otorgada, excediéndose en su ejercicio al dictar el Reglamento en cuestión, ahora es que, a juicio del Tribunal Supremo, ni siquiera existe tal base legal. Imprescindible, no olvidemos, dado el carácter excepcional de la potestad reglamentaria *ad extra* del Consejo General del Poder Judicial.

Lo que nos lleva a la cuestión, nada desdeñable a nuestro juicio, de si resulta constitucionalmente adecuado que, incluso contando con tal habilitación legal expresa, el Consejo pueda disponer de potestad reglamentaria respecto de materias que, al menos *prima facie*, guardan tan poca relación con la independencia judicial, cuya salvaguarda constituye la razón de ser del Consejo como órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial y que fue, precisamente, lo que justificó la atribución de tal potestad normativa al Consejo en una materia tan sensible para dicha independencia como es el estatuto personal de jueces y magistrados⁶³.

Una cierta reflexión de este tipo se deja entrever en la STS antes mencionada, de 28 de octubre de 2011, relativa al Reglamento 3/2010, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales pero sin que se llegue a extraer ninguna conclusión de la misma⁶⁴. En efecto, el Tribunal Supremo fundamenta la falta de

reutilización de la información del sector público». Esto no impedirá, sin embargo, al Tribunal Supremo entrar a analizar la viabilidad de la Ley 37/2007, particularmente de su Disposición Adicional Segunda, como norma habilitante de la potestad reglamentaria del Consejo en este caso. Posibilidad que rechaza de manera rotunda: «mientras que en la Disposición Final Segunda de esta [se refiere a la Ley 37/2007] se habilita al Gobierno para su desarrollo reglamentario, no existe en ella una paralela habilitación al CGPJ para tal desarrollo respecto de la reutilización de las sentencias y demás resoluciones judiciales» añadiendo, por si quedaba alguna duda, que: «No es fácilmente explicable que, si el legislador hubiese querido conferir una habilitación al CGPJ (consideración subjetiva) para el desarrollo de la Ley en relación con las sentencias y resoluciones judiciales, no hubiese utilizado la misma fórmula expresiva de la Disposición Final Segunda, *mutatis mutandis*.» (STS de 28 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, fundamento de derecho décimo).

62 STS de 28 de octubre de 2011, fundamento de derecho décimo.

63 En esta misma línea, FÉRNANDEZ-MIRANDA, J., «La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial y sus límites», *Revista de Administración Pública*, n.º 189, 2012, p. 196.

64 «El «ámbito de su competencia» es el prius lógico de la atribución de potestad reglamentaria «para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar»; por lo que en modo alguno puede aceptarse, como interpretación adecuada del precepto, una según la cual el mismo atribuye, sin más, al CGPJ la posibilidad de dictar reglamentos de desarrollo de la L.O.P.J. para establecer regulaciones de carácter secundario y

competencia del Consejo para dictar este Reglamento no en ningún argumento de esta índole, sino lisa y llanamente en la ausencia total de una habilitación legal específica.

No obstante, aún nos queda preguntarnos cuál ha sido la decisión tomada al respecto por el legislador en la última de las reformas de la LOPJ con incidencia en la materia, la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

VII. LA POTESTAD REGLAMENTARIA EXTERNA DEL CONSEJO TRAS SU REFORMA POR LA LO 4/2013

Sin ser ni de lejos la última de las reformas de la LOPJ, la Ley Orgánica 4/2013 sí que representa, por lo que se refiere al tema que aquí nos ocupa, la última —al menos, por ahora— de las etapas en la configuración concreta que el legislador orgánico ha ido dando en cada momento a la potestad reglamentaria *ad extra* que corresponde al Consejo General del Poder Judicial.

Si bien el propósito de esta reforma en relación con el Consejo General del Poder Judicial fue mucho más ambicioso, afectó, también y de manera sustancial, aunque no tanto como estaba inicialmente previsto, al régimen de la potestad reglamentaria del Consejo⁶⁵. En este sentido constituye, probablemente junto con la reforma de la LOPJ que tuvo lugar mediante la LO 16/1994, una de las de mayor calado, aunque en un sentido opuesto a aquella, en la potestad normativa del órgano de gobierno del Poder Judicial⁶⁶. Con un impacto, al menos pretendido, similar al que en su momento pudo tener la STC 108/1986. Para empezar, cambió su ubicación dentro del texto legal, dejando de estar regulado en el precepto en el que lo había estado durante décadas (art. 110.2 LOPJ) para estarlo en un artículo de nueva creación, el 560 LOPJ. Integrado, a su vez, en un nuevo Libro de la LOPJ, el VIII dedicado íntegramente al Consejo

auxiliar. La referencia al «ámbito de sus competencias, como delimitación previa de la que a continuación establece, es, pues, clave inexcusable para la fijación del sentido normativo y alcance del Art. 110.2 LOPJ. Y al propio tiempo el *fundamento constitucional del papel del CGPJ*, como órgano constitucional, *creado para garantizar la independencia judicial*, (al que alude el Fundamento Segundo de la demanda, alegación que antes hemos manifestado aceptar), es *criterio de interpretación obligado para la delimitación de lo que pueda considerarse el ámbito de la competencia del CGPJ*.» (STS de 28 de octubre de 2011, FJ 9; cursivas añadidas por la autora).

65 Cuya constitucionalidad ha avalado el TC en su STC 191/2016, en la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la misma, aunque ninguno de ellos relacionado con la potestad reglamentaria del Consejo. Un comentario a esta sentencia en MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., «El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de la reforma del Consejo General del Poder Judicial del año 2013. La Sentencia 191/2016, de 15 de noviembre», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 24, 2017.

66 No comparte esta opinión FRAILE ORTIZ, M., para quien «la realidad es que la potestad reglamentaria del CGPJ según la nueva regulación no ha cambiado sino de aspecto.» (*op. cit.*, p. 129).

General del Poder Judicial, cuyo Título I, del que forma parte el artículo antes mencionado, trata precisamente de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial. Pero, además, a diferencia de lo sucedido con las reformas precedentes en las que, aunque mínimamente, el Consejo ganaba en competencias y el precepto en cuestión en contenido, el efecto ahora es justamente el contrario, reduciendo el artículo equivalente al antiguo 110.2 LOPJ —el art. 560.1.16.^a LOPJ— su extensión. Igualmente, esta reforma desapodera al Consejo de la posibilidad de dictar los desarrollos reglamentarios que pudieran requerir otras leyes diferentes de la LOPJ siempre que así se hubiera previsto en la ley en cuestión⁶⁷. Ahora el art. 560.1.16.^a LOPJ circumscribe esta competencia normativa del Consejo exclusivamente al desarrollo reglamentario de la LOPJ al afirmar taxativamente que corresponde a este ejercer «la potestad reglamentaria, en el marco estricto de desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en las siguientes materias: (...)»⁶⁸. No obstante, esta limitación no parece haber tenido efecto práctico alguno por cuanto estando ya vigente este artículo el Consejo ha dictado el Reglamento 2/2018, de 29 de noviembre, para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos de los miembros de la Carrera Judicial, cuya habilitación legal está contenida precisamente en una Ley que no es la judicial, la Ley 15/2003 (art. 8.1) y que, como ya hemos mencionado, ha superado el control del Tribunal Supremo. Sin que este, no obstante, se haya detenido en la posible incidencia que haya podido tener el cambio legislativo habido entre el primero de los Reglamentos dictados en 2003 y este de 2018⁶⁹.

67 Al tiempo que su Disposición adicional primera establece que los «actuales Reglamentos aprobados por el Consejo General del Poder Judicial conservarán su vigencia, en tanto no sean incompatibles con la presente Ley Orgánica». Llama la atención sobre la dificultad que entraña discernir, a partir del texto de esta disposición, qué Reglamentos seguirán vigentes y a partir de qué criterios, FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M., «¿Regeneración democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, *Revista de Derecho Político*, n.º 91, 2014, p. 151.

68 Del mismo modo, también ha desaparecido la amplitud de la cláusula genérica que antes se contenía en el apartado 11 del art. 107 LOPJ de acuerdo con el cual el Consejo tendrá aquellas otras competencias «que le atribuyan las leyes», en plural, siendo sustituida por «aquellas otras que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial» (art. 560.1.24.^a LOPJ) (cursivas añadidas por la autora).

69 De hecho, la única referencia que encontramos es la siguiente: «Es preciso indicar que la competencia del Consejo General del Poder Judicial para emitir el reglamento impugnado le está reconocida en el artículo 560.1.16 de la LOPJ (redacción de la Ley orgánica 4/2013, de 28 de junio), que, en su apartado m), le atribuye potestad reglamentaria en el marco estricto de desarrollo de la Ley orgánica del Poder Judicial en materia de condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto de los jueces y magistrados (...) Todo ello en relación con el artículo 8.2 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, dictada de conformidad con el artículo 403.6 de la LOPJ (...)» (STS 955/2020, de 8 de julio de 2020, fundamento de derecho segundo). De este modo, más allá de la mención a la LO 15/2013, el TS simplemente da por buena la competencia del Consejo para dictar este Reglamento sobre el régimen retributivo variable de los jueces y magistrados, al subsumirla si más en la materia *condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto de los jueces y magistrados* [letra m) del art. 560.1.16.^a LOPJ].

En todo caso, la finalidad pretendida con esta reforma es clara: retornar por lo que a la potestad reglamentaria del Consejo se refiere a una situación más parecida a la que existía antes de 1994⁷⁰. Esto es, antes de que el legislador introdujese en el art. 110 LOPJ un extenso y no cerrado catálogo de materias concretas sobre las que el Consejo tenía competencia para dictar los pertinentes reglamentos de desarrollo. Volver, por tanto, a la situación previa a la reforma de la LOPJ realizada por la LO 16/1994. Aquella en la que la potestad reglamentaria de la que gozaba el Consejo era fruto de la combinación del art. 110 LOPJ (1985) más la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 108/1986). Es decir, de lo dispuesto expresamente en el art. 110 LOPJ en su redacción originaria, que la limitaba al plano estrictamente interno (personal, organización y funcionamiento del propio Consejo) más la doctrina constitucional contenida en la STC 108/1986 que la extendió también a otra de índole externa por su íntima conexión con la independencia judicial: el estatuto de jueces y magistrados. En general, sin entrar en mayores detalles; mucho menos en una relación detallada de las materias encuadrables en dicho estatuto. De modo tal que junto con una potestad reglamentaria meramente *ad intra* el Consejo era también competente para dictar aquellas regulaciones de carácter secundario y auxiliar que regulasen condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que configuran el estatuto judicial. Por eso en el propio Preámbulo de la Ley se indica que la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial «debe referirse, con carácter general, a la esfera puramente interna o doméstica. Excepcionalmente, se reconoce una potestad reglamentaria *ad extra*, en determinados aspectos accesorios de las actuaciones judiciales que se prevén en esta Ley Orgánica»⁷¹.

No obstante, esta intención, por muy loable que nos pueda parecer, se ve desmentida por el propio legislador orgánico en esta misma reforma. En efecto, tras afirmar en su Preámbulo que de lo que se trata es de que las atribuciones que tenga legalmente atribuidas sean aquellas «acordes con la finalidad que justifica la existencia misma del Consejo General del Poder Judicial: a saber, sustraer al Gobierno la gestión de las diversas vicisitudes de la carrera de Jueces y Magistrados, de manera que no pueda condicionar su independencia por esta vía indirecta» se le atribuye de modo expreso, sin embargo, en su articulado una competencia que entra en clara contradicción con lo previamente afirmado. La reutilización de las resoluciones judiciales [art. 560. 1. 16.^a e)]. Se trata de una materia que no sólo, como hemos visto, había resultado controvertida en el pasado

70 De la misma opinión, ROSADO IGLESIAS, G., «La constitucionalización del gobierno judicial: cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes», *Revista de Derecho Político*, n.º 101, 2018, p. 381.

71 Destaca esta limitación PULIDO QUECEDO, M., quien advierte, sin embargo, que en este punto «conviene recordar la doctrina de la STC 108/1986, que reconoció un *domaine réservé* a la actividad reglamentaria del Consejo.» («El nuevo Consejo General del Poder Judicial», *La Ley*, año XXXIV, n.º 8126, 15 de julio de 2013; cursiva en el original).

sino respecto de la cual incluso se había afirmado que excedía de lo que, en todo caso, podía entenderse como potestad reglamentaria *externa* del Consejo⁷². Pero, con todo, lo que a nuestro juicio resulta más relevante y sobre lo que queremos llamar la atención es sobre lo difícil que resulta apreciar aquí, en esta materia, su conexión con la independencia judicial, tanto del Poder Judicial en su conjunto como respecto de cada uno de los jueces y magistrados individualmente considerados que es, en definitiva, lo que justifica tanto en palabras del TC (STC 108/1986) como —según acabamos de leer— del propio legislador orgánico la atribución de una potestad reglamentaria de este tipo al órgano de gobierno del Poder Judicial. La atribución al Consejo de potestad reglamentaria respecto de una materia como esta, por más que entendamos que probablemente sea la solución menos polémica para el legislador y la más fácil de implementar, supone, en todo caso, a nuestro juicio, desnaturalizar la configuración constitucional de la potestad reglamentaria externa del Consejo General del Poder Judicial, al menos tal y como fue entendido primigeniamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 108/1986).

Por lo demás y aunque el Consejo no ha hecho uso aún de esta habilitación legal dictando un nuevo Reglamento sobre publicación y reutilización de resoluciones judiciales, sí que ha dictado otro, además del ya mencionado Reglamento 2/2018, al amparo de lo dispuesto en el art. 560.1.16.^ak)⁷³. Se trata del Reglamento 1/2018, sobre auxilio judicial internacional y redes de cooperación judicial internacional⁷⁴.

TITLE: Judiciary and system of sources of law. Forty years of regulatory power of the General Council of the Judiciary

ABSTRACT: This paper analyzes the power to make regulations conferred to the Spanish General Council of the Judiciary from the first of its Organic Laws to the present. To do so, we examine the laws that have regulated this issue over the years, since 1980 until the last most important reform, the Organic Law 4/2013, the regulations approved by the General Council of the Judiciary and the judgments handed down by the Constitutional Court and the Supreme Court.

RESUMEN: En este trabajo se analiza el modo en el que el Consejo General del Poder Judicial ha ejercido su potestad reglamentaria desde que en 1980 el legislador se atribuyera por primera vez, coincidiendo con el inicio del propio órgano, aunque de una forma un tanto ambigua hasta el momento actual, definido por la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que tuvo lugar mediante la LO 4/2013, de 2013, la última con incidencia en la materia. Para ello se han tenido en cuenta, además de los Reglamentos en cuestión, las

72 En este sentido, David BLANQUER CRIADO (*op. cit.*, en particular p. 267).

73 De acuerdo con el cual corresponde al Consejo ejercer la potestad reglamentaria en relación con la «organización y gestión de la actuación de los órganos judiciales españoles en materia de cooperación jurisdiccional interna e internacional».

74 Aprobado mediante Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 27 de septiembre de 2018 (BOE n.º 249, de 15 de octubre de 2018).

distintas etapas legislativas marcadas primero por la LOGPJ (1980) y después por la LOPJ (1985) y sus sucesivas reformas, así como los importantes pronunciamientos que sobre esta cuestión han pronunciado tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo.

KEY WORDS: *Judiciary, General Council of the Judiciary, Organic Law, Constitutional Court, Supreme Court.*

PALABRAS CLAVE: *Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Ley Orgánica, potestad reglamentaria, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 26.08.2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 5.10.2022

CÓMO CITAR / CITATION: Navas, M., (2012). Poder judicial y sistema de fuentes. Cuarenta años de ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial, *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 399-426.