

LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

MARIANO BACIGALUPO SAGGESE (*)

SUMARIO: I. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA, DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL: 1. *La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial en la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero.* 2. *La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.* 3. *La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial tras la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial.* II. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. III. CONTROL E IMPUGNABILIDAD DE LOS REGLAMENTOS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. IV. EXCURSUS: LAS INSTRUCCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: 1. *Fundamento, alcance y límites de las instrucciones.* 2. *La impugnabilidad de las instrucciones.*

(*) Profesor Titular de Derecho Administrativo (UNED) y, en la actualidad, Letrado del Consejo General del Poder Judicial. Las opiniones que se expresan en el presente trabajo sólo comprometen a su autor a título estrictamente personal.

I. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA, DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL

1. *La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial en la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero*

El órgano al que constitucionalmente está atribuido el gobierno del Poder Judicial, el Consejo General del Poder Judicial, ha gozado de potestad reglamentaria desde sus mismos orígenes. En efecto, el artículo 5 de la hoy derogada Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, primera dictada en desarrollo del artículo 122 de la Constitución, confería ya al citado órgano constitucional la potestad de dictar «*reglamentos sobre su organización y funcionamiento, así como sobre el régimen de personal y servicios, y demás materias de su competencia dentro del ámbito de la presente Ley*».

Como se recordará, los amplios términos en que la citada Ley (en particular, el inciso final de su artículo 5) atribuía la potestad reglamentaria al Consejo General del Poder Judicial provocó de inmediato un debate en sede doctrinal sobre el verdadero alcance de la misma; es decir, sobre cómo debía ser interpretado el precepto legal que la atribuía. En lo esencial, eran dos las interpretaciones que del mismo se postulaban. De un lado, una interpretación amplia o extensiva —apoyada (además de en otros argumentos que más adelante mencionaré) en la misma dicción literal del artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1980 (esto es, en la amplitud de sus términos)—, según la cual dicho precepto atribuía al Consejo General del Poder Judicial una potestad reglamentaria tanto interna (*potestas domestica*) como externa; es decir, una interpretación conforme a la cual dicho precepto habilitaba al Consejo tanto para dictar reglamentos internos de organización y funcionamiento como para dictar reglamentos externos sobre «materias de su competencia» dentro del ámbito de su ley reguladora (1). Otros, por el contrario, propugnaban una interpretación (más que estricta) *reductora* del alcance literal del artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1980, en

(1) *Vid.*, en particular, CARRETERO PÉREZ, «La potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa del Consejo General del Poder Judicial», en AA.VV., *Jornadas de Estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial*, Ed. Nacional, Madrid, 1983, pp. 739 ss. Más recientemente *vid.* en este sentido, asimismo, LÓPEZ GUERRA, «Consejo General del Poder Judicial y Política de la Justicia», en AA.VV., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2002, vol. I, pp. 1005 ss. (en particular, 1006).

cuya virtud éste sólo atribuía al Consejo General del Poder Judicial, a semejanza de lo que hacen otras leyes reguladoras de órganos constitucionales (por ejemplo, el artículo 2.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), la potestad reglamentaria *ad intra* (2) Este entendimiento se apoyaba en una interpretación sistemática de la Ley Orgánica 1/1980 que traía a colación lo dispuesto en el apartado 7.º del artículo 31 de dicha Ley, que entre las atribuciones del Pleno del Consejo General del Poder Judicial incluía expresamente (tan sólo) la de aprobar las «circulares y reglamentaciones internas»; de donde surgiría, así pues, que la potestad reglamentaria atribuida al Consejo en el artículo 5 de la misma Ley era entendida por el propio legislador como una potestad normativa de alcance meramente interno o doméstico.

Los partidarios de la interpretación contraria replicaban que la expresa y concreta atribución al Pleno de la facultad de aprobar «circulares y reglamentaciones internas» no excluía a *sensu contrario* la potestad de aquél de dictar también reglamentos externos en el ámbito de sus competencias, ya que esta última potestad hallaría acogida en el apartado 12.º del mismo artículo 31 de la Ley Orgánica 1/1980, que atribuía asimismo al Pleno «*cualesquiera otras funciones que correspondan al Consejo General del Poder Judicial y no se hallen expresamente atribuidas a otros órganos del mismo*» (3). Tal argumento resultaba sin embargo escasamente convincente, pues no se entiende fácilmente que, no obstante la amplitud de los términos en que aparecía redactada la atribución al Consejo General del Poder Judicial de la potestad reglamentaria en el artículo 5 de la entonces vigente Ley, el mismo legislador olvidara referirse a uno de los dos ámbitos de esa potestad reglamentaria amplia a la hora de formular el elenco de atribuciones del Pleno. Es más, si el legislador consideró oportuno precisar en dicho contexto el carácter y el alcance de la potestad reglamentaria (aludiendo expresamente tan sólo a la potestad reglamentaria *ad intra*), no se acierta a comprender por qué no lo consideró de la misma forma en relación con la potestad reglamentaria *ad extra*. En efecto, puestos a destacar sólo una de las dos en el listado de competencias del Pleno (supuesto que ambas estuviesen atribuidas al Consejo), parece que lo lógico

(2) *Vid.*, por todos, CASTEDO ÁLVAREZ, «La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial», en AA.VV., *El Poder Judicial*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, pp. 791 ss. Cfr. también otras referencias en FOLGUERA CRESPO, «Estudio preliminar: la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial», en CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Estudios, informes y dictámenes (2000)*, Tomo I, Madrid, 2001, p. 22.

(3) *Vid.* CARRETERO PÉREZ, «La potestad reglamentaria...», cit., p. 740.

habría sido resaltar la más relevante y por ello potencialmente más dudosa o controvertida de las dos potestades reglamentarias, esto es, la potestad normativa externa, ya que la interna es habitual y consustancial a la autonomía orgánica y funcional de todo órgano constitucional.

De ahí seguramente que los partidarios de un entendimiento amplio de la potestad reglamentaria del Consejo estimaran necesario aducir otros argumentos en defensa de la interpretación por ellos propugnada. Según aquéllos, la interpretación extensiva del artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1980 venía exigida por (4): a) el artículo 122 CE, que al configurar al Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial no limita los términos en que por ley orgánica se le pueda atribuir la potestad reglamentaria; b) la necesidad de permitir un autogobierno del Poder Judicial, ya que *«la autonormación se impone porque un gobierno autónomo no puede consistir solamente en normas de organización y funcionamiento»*; c) la función directiva inherente a la configuración del Consejo como órgano político al que la Constitución ha transferido atribuciones del Poder ejecutivo, lo que exigiría dotarlo de la posibilidad de traducir sus directrices y orientaciones políticas en materia de autogobierno judicial a través de normas jurídicamente vinculantes; d) la necesidad de permitirle al Consejo General del Poder Judicial una autolimitación (normativa) de su amplia discrecionalidad; y, en fin, e) la necesidad de atribuir al Consejo un instrumento normativo que le permita cubrir lagunas legales.

¿Qué interpretación prevaleció finalmente? Si atendemos, por un lado, al uso que de la potestad reglamentaria atribuida hizo el primer Consejo General del Poder Judicial bajo la vigencia de la Ley Orgánica 1/1980 y, por otro, a los términos en que al poco tiempo, como veremos a continuación, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 le atribuyó dicha potestad, no cabe sino concluir que el entendimiento de la misma que prevaleció inicialmente fue el propugnado por los defensores de una potestad reglamentaria de alcance fundamentalmente interno o doméstico. En efecto, los reglamentos inicialmente aprobados por el primer Consejo General del Poder Judicial bajo la vigencia de la Ley Orgánica 1/1980 eran todos ellos, en lo esencial, reglamentos internos, a saber: el Reglamento de Organización y Funcionamiento (Acuerdo de 6 de octubre de 1982), el Reglamento sobre estructura de los órganos técnicos del Consejo (Acuerdo de 6 de octubre de 1982), el Reglamento

(4) *Ibidem.*

de Personal (Acuerdo de 6 de mayo de 1981) y el Reglamento del Servicio de Inspección (Acuerdo de 27 de mayo de 1981) (5). Sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar más adelante (*vid. infra* I.2 y 3), no es este entendimiento estrecho de la potestad reglamentaria del Consejo el que ha acabado por imponerse finalmente.

2. *La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en lo sucesivo, LOPJ), derogó la Ley Orgánica 1/1980. Como se acaba de avanzar, aquélla vino a atribuir al Consejo General del Poder Judicial la potestad reglamentaria en términos sensiblemente más estrictos (esto es, menos amplios) que los empleados en el ya citado artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1980. En efecto, según la dicción originaria del artículo 110 de la nueva Ley, el Consejo General del Poder Judicial podía «*dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública*» (6). Es decir, el artículo 110 LOPJ recogía, sí, en lo esencial, los términos del derogado artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1980, pero —obsérvese bien— suprimía el inciso final de este último que extendía la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial a las «*demás materias de su competencia dentro del ámbito de la presente Ley*» (se refiere a la LOPJ), el fundamento principal en que, precisamente, descansaba la interpretación amplia o extensiva del precepto que atribuía la potestad reglamentaria al Consejo General del Poder Judicial. De aquí se dedujo inicialmente que la LOPJ venía a zanjar la antes comentada polémica doctrinal sobre el alcance de dicha potestad en el sentido defendido por quienes ya entendían que la anterior Ley Orgánica 1/1980 sólo le atribuía al Consejo General del Poder Judicial una potestad normativa de alcance meramente interno o doméstico.

(5) *Vid.* FOLGUERA CRESPO, «Estudio preliminar...», cit., p. 22.

(6) Sorprende, por cierto, que el precepto señale como marco legal al que han de ajustarse los reglamentos internos o domésticos del Consejo General del Poder Judicial tan sólo el constituido por la legislación general sobre la función pública, omitiendo por tanto toda referencia —por pertinente o implícita que ésta pueda parecer— a la legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.^ª CE). Y es que, como es claro, los reglamentos internos o domésticos del Consejo no se refieren sólo a su personal, sino también a su (auto-)organización y funcionamiento.

Sin embargo, la cuestión permaneció discutida. No tanto, eso sí, en el ámbito doctrinal (donde o bien se celebró la reforma operada en relación con el aspecto que nos ocupa o bien se renunció resignadamente a defender una potestad reglamentaria amplia del Consejo General del Poder Judicial, comprensiva de la potestad normativa externa, a la vista de los estrictos términos en que el artículo 110 LOPJ venía a atribuirla), cuanto en el político-jurisdiccional. En efecto, como es sabido, 55 diputados interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra la LOPJ en el que, entre otros motivos, se cuestionaba la constitucionalidad del apartado segundo de la disposición adicional primera (aunque no también, curiosamente, la del artículo 110) de la citada Ley, por cuanto ésta atribuía al Gobierno —y no al Consejo General del Poder Judicial— la potestad de desarrollo reglamentario de la misma, en particular en lo relativo al *status* jurídico de los Jueces y Magistrados. Los recurrentes sostenían que la atribución al Gobierno de dicha potestad rebasa los límites que, a su juicio, el artículo 97 de la Constitución asigna a la potestad reglamentaria del Gobierno, y que aquélla corresponde al Consejo General del Poder Judicial en virtud de los poderes implícitos que entrañan las funciones que le atribuye la Constitución en su artículo 122.

El Tribunal Constitucional, en su célebre sentencia 108/1986, de 29 de julio, si bien rechazó los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes (FJ 24 y 25), y aunque admitía que el artículo 110 LOPJ sólo atribuía en principio al Consejo General del Poder Judicial «la potestad de dictar reglamentos *ad intra* u organizativos» (FJ 23 *in fine*), consideró que «*lo expuesto (...) no agota, sin embargo, la cuestión planteada, porque, al margen de que el artículo 97 CE 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 reglamentaria en lo que afecta a la situación, derechos y deberes de los Jueces y Magistrados*» (FJ 26). Según el Tribunal Constitucional, dicha 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 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 CE 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 —prosigue el Tribunal Constitucional— que «*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 CE)».

Ahora bien, según el Alto Tribunal «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». La cuestión debatida, sin embargo, no radicaba en la aceptación de esta premisa. De hecho, los recurrentes no cuestionaban la constitucionalidad de todo desarrollo reglamentario del régimen legal de Jueces y Magistrados (por incompatible con una supuesta reserva absoluta de Ley Orgánica), sino sólo la atribución de dicho desarrollo al Gobierno en lugar de al Consejo General del Poder Judicial. Pero esta cuestión no la resolvió con claridad el Tribunal Constitucional, pues —en una suerte de solución salomónica, bastante habitual en sentencias interpretativas como la que ahora nos ocupa— se limitó a declarar que «el tipo de reglamentos que contenga esas condiciones (accesorias para el ejercicio del conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto de los Jueces y Magistrados) podrá entrar en el ámbito de aquellos cuya aprobación es facultad del Consejo según el citado artículo 110 LOPJ, que debe ser interpretado en forma amplia, por constituir una garantía de las funciones que la misma Ley asigna al Consejo para la protección de la independencia judicial». Dicho de otro modo: a juicio del Tribunal Constitucional, la garantía constitucional de la independencia judicial, cuya protección la Constitución encomienda al órgano de gobierno del Poder Judicial (el Consejo General), obliga a atribuirle a éste las facultades reglamentarias necesarias para el desarrollo normativo —en aspectos, eso sí, meramente secundarios, auxiliares y accesorios— del *status* legal de Jueces y Magistrados. En este sentido, cabe afirmar ciertamente que la potestad reglamentaria *ad extra* del Consejo General del Poder Judicial —aunque de atribución legal, como todas las que ostenta— tiene su fundamento y razón de ser última en la misma Constitución (7).

Sin embargo, como ya se advirtió, la respuesta del Alto Tribunal distaba de ser nítida, pues a renglón seguido afirmaba que «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

(7) Vid. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 225.

Gobierno esa potestad. Basta recordar que en caso de uso indebido de la misma existen cauces legales para resolver las discrepancias que surjan». Con otras palabras: el Tribunal satisfizo tan sólo parcialmente la pretensión de los recurrentes, pues si bien postuló una interpretación «en forma amplia» del precepto legal que atribuía al Consejo General del Poder Judicial la potestad reglamentaria (art. 110 LOPJ), comprensiva —como reclamaban los recurrentes— de facultades normativas *ad extra* (concretamente, el desarrollo reglamentario de la LOPJ dirigido a establecer con carácter secundario y auxiliar condiciones accesorias para el ejercicio del conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto de los Jueces y Magistrados), no llegó a declarar con meridiana claridad que dicha potestad se halla constitucionalmente reservada *en exclusiva* al Consejo General del Poder Judicial (como, sin embargo, pretendían los recurrentes), al entender, por el contrario, que se trata de una potestad compartida o concurrente (en términos que el Tribunal Constitucional dejó, eso sí, completamente abiertos) con la del Gobierno.

Lo cierto, sin embargo, es que así como la entrada en vigor de la LOPJ en 1985 pareció inicialmente zanjar la polémica sobre el alcance de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial en el sentido defendido por quienes ya entendían que la anterior Ley Orgánica 1/1980 sólo le atribuía al Consejo una potestad normativa de alcance meramente interno o doméstico, el FJ 26 de la STC 108/1986 ha venido a consagrar definitivamente la interpretación contraria (esto es, un entendimiento amplio de la potestad reglamentaria del Consejo), que incluye desde luego facultades normativas *ad extra* (aunque no necesariamente exclusivas del Consejo) para el desarrollo —en particular— de la LOPJ (8). No en vano no fue necesario que el legislador modificase previamente la LOPJ con objeto de adaptar la redacción de su artículo 110 a los términos establecidos en el FJ 26 de la STC 108/1986 para que el Consejo General del Poder Judicial comenzase inmediatamente —a partir de entonces— a dictar reglamentos externos, regulando con carácter secundario y auxiliar condiciones accesorias para el ejercicio de determinados derechos y deberes integrantes del estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados (9). En este sentido, cabe destacar entre otros los Reglamentos (hoy en día mayoritariamente derogados o modificados) relativos a la especialización de los

(8) *Vid.*, por todos, TEROL BECERRA, *El Consejo General del Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 132 ss.

(9) *Vid.* referencias en FOLGUERA CRESPO, «Estudio preliminar...», cit., p. 24 s.

Jueces de Menores (16 de junio de 1987), a los Jueces de provisión temporal, Magistrados suplentes y Jueces sustitutos (15 de julio de 1987), al horario de trabajo en la Administración de Justicia (9 de septiembre de 1987), a las elecciones de miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales (12 de abril de 1989), al régimen de licencias y permisos (28 de junio de 1989), a la confección de alardes (21 de febrero de 1990) o al tiempo mínimo de permanencia en los destinos (7 de marzo de 1990). Significativamente en el preámbulo de algunos de estos acuerdos reglamentarios se aludía expresamente a la STC 108/1986 en apoyo de la potestad reglamentaria ejercitada, que ciertamente no hallaba una cobertura clara en los estrechos términos de la dicción literal, entonces vigente, del artículo 110 LOPJ («*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*»).

3. La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial tras la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial

Con ocasión de la reforma de la LOPJ operada por la Ley Orgánica 16/1994 el legislador aprovechó la oportunidad para adaptar la redacción del artículo 110 (relativo, como ya nos consta, a la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial) a los términos en que el Tribunal Constitucional se había referido a la misma en el FJ 26 de su sentencia 108/1986. Sin embargo, la reforma del citado artículo 110 LOPJ no se detuvo en una mera labor de adaptación. Por el contrario, fue más lejos, pues, amén de incorporar al precepto un nuevo apartado tercero con normas específicas de procedimiento para la elaboración de los reglamentos del Consejo (laguna ésta que se venía arrasando desde la misma Ley Orgánica 1/1980), precisó en alguna medida los vagos términos empleados por el Tribunal Constitucional en su recién citada sentencia (total indeterminación de las materias objeto de la potestad reglamentaria externa del Consejo General del Poder Judicial) al establecer, como veremos de inmediato, una minuciosa relación (aunque —adviértase bien— abierta, es decir, meramente enunciativa a modo de *numerus apertus*, que impide entenderla como una relación cerrada o excluyente) de concretos ámbitos materiales a los que desde entonces puede extenderse la potestad reglamentaria externa del Consejo. Dicho de otro modo: la reforma de la LOPJ de 1994 no ha eliminado de raíz la inseguridad dogmática derivada de la

consideración de la potestad reglamentaria externa del Consejo General del Poder Judicial como una potestad de alguna forma compartida o concurrente con la del propio Gobierno.

En efecto, la Ley Orgánica 16/1994 incorporó al artículo 110 LOPJ un nuevo apartado segundo cuyo primer párrafo recoge —casi literalmente— los términos en que el FJ 26 de la STC 108/1986 se refirió a la potestad reglamentaria externa del Consejo General del Poder Judicial. Según aquél, el Consejo, *«en el ámbito de sus competencias y con subordinación a las leyes, podrá dictar Reglamentos de desarrollo de esta Ley para establecer regulaciones de carácter secundario y 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 esta u otra Ley y, especialmente, en las siguientes materias: (...)»*. A continuación el artículo 110.2 LOPJ enuncia una larga serie de ámbitos materiales (casi una veintena) a los que en lo sucesivo podrá extenderse la potestad reglamentaria externa del Consejo General del Poder Judicial (sistema de ingreso, formación inicial, promoción y especialización de Jueces y Magistrados; organización y funcionamiento del centro de selección y formación de los mismos; distribución entre turnos y provisión de plazas vacantes y desiertas de la Carrera Judicial; tiempo mínimo de permanencia en el destino de los Jueces y Magistrados; procedimiento de los concursos reglados y forma de solicitud de provisión de plazas y de cargos de nombramiento discrecional; formación continua de Jueces y Magistrados; situaciones administrativas de éstos; régimen de licencias y permisos; valoración como mérito preferente del conocimiento de la lengua y derecho propios de las Comunidades Autónomas en la provisión de las plazas judiciales; régimen de incompatibilidades y tramitación de expedientes sobre cuestiones que afecten al estatuto de Jueces y Magistrados; contenido del escalafón judicial; régimen de sustituciones, de los Magistrados suplentes, de los Jueces sustitutos y de provisión temporal y de los Jueces de Paz; elección, funcionamiento y facultades de las Salas de Gobierno, Juntas de Jueces y demás órganos gubernativos del Poder Judicial; inspección de Juzgados y Tribunales y tramitación de quejas y denuncias; publicidad de las actuaciones judiciales; especialización de órganos judiciales; forma de cese y toma de posesión en los mismos y confección de alardes; cooperación jurisdiccional; honores y tratamiento de Jueces y Magistrados y reglas sobre protocolo en actos judiciales). El Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOPJ remitido por el Gobierno a las

Cortes en la primavera de 2003 y que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria pretende añadir a la prolija relación de materias recién enumeradas una más (estrechamente relacionada, por cierto, con la puesta en marcha del sistema de retribuciones variables por objetivos en la Carrera Judicial, derivada de la reciente entrada en vigor de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal), a saber, aquella relativa a los «*sistemas de racionalización, organización y medición del trabajo que se estimen convenientes con los que determinar tanto la carga de trabajo que puede soportar un órgano jurisdiccional, como los rendimientos orientativos de Jueces y Magistrados*» (10).

Ahora bien, repárese nuevamente en la circunstancia, ya antes destacada, de que no es la anterior una relación de materias cuyo desarrollo reglamentario se atribuye con carácter exclusivo y excluyente al Consejo General del Poder Judicial. Al tratarse, como se dijo, de un mero *numerus apertus* («*podrán aprobarse ... especialmente —no únicamente— en las siguientes materias*»), éste no impide de raíz, por un lado, que la potestad reglamentaria externa del Consejo (dirigida al desarrollo de la LOPJ u otras leyes) pueda alcanzar incluso a otras materias, distintas de las enumeradas en el artículo 110.2, pero, por otro, tampoco cabe entenderlo, en rigor, como una reserva en exclusiva del desarrollo reglamentario de las materias enunciadas (u otras) al Consejo General del Poder Judicial. Como es claro, la reserva en exclusiva de potestades y la atribución de facultades en régimen de *numerus apertus* son técnicas que, cuando se trata de distribuir competencias entre dos o más entes u órganos conforme a un modelo de lista (es decir, un modelo cerrado y no abierto), resultan, en puridad, conceptualmente incompatibles entre sí. No obstante, parece prevalecer la idea, siquiera implícita, de que al menos el desarrollo reglamentario de las materias expresamente enunciadas en el artículo 110.2 LOPJ debe entenderse reservado al Consejo General del Poder Judicial, por lo que no podría (o debería) ser acometido por el Gobierno de la Nación ni tampoco, en su caso, por los ejecutivos de aquellas Comunidades Autónomas titulares de competencias en el ámbito de la Administración de Justicia (carácter residual de la potestad reglamentaria ejecutiva de estos últimos respecto de la del Consejo General del Poder Judicial) (11). Tal interpretación cuenta, ciertamente, con apoyo en la disposición final primera de la propia Ley Orgánica 16/1994, que esta-

(10) Vid. el apartado 10.º del artículo único del citado Proyecto de Ley.

(11) Vid., en esta línea, FOLGUERA CRESPO, «Estudio preliminar...», cit., p. 24.

bleció un plazo de seis meses para que el Consejo General del Poder Judicial (y no el Gobierno de la Nación o, en su caso, los ejecutivos autonómicos competentes) dictase los reglamentos necesarios para el desarrollo de la LOPJ, en los términos resultantes de su nuevo artículo 110.2 («*El Consejo General del Poder Judicial procederá a dictar en el plazo de seis meses, en el ámbito de la potestad que le corresponde, los reglamentos necesarios para el desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial modificada por la presente Ley*»).

Lo que sí no ofrece dudas, en todo caso, es que, a diferencia de la *potestas domestica* a que se refiere el artículo 110.1 LOPJ, la potestad reglamentaria externa del Consejo General del Poder Judicial no es una potestad normativa independiente, sino derivada de la ley, esto es, una potestad reglamentaria ejecutiva o de desarrollo de ésta. Ahora bien, no obstante la engañosa dicción literal del inciso primero del artículo 110.2 LOPJ («*El Consejo General del Poder Judicial... podrá dictar Reglamentos de desarrollo de esta Ley...*»), la potestad reglamentaria externa del Consejo no se limita (aunque sí se refiera principalmente) al desarrollo de la propia LOPJ, sino que también puede servir al desarrollo de otras leyes, tal y como se desprende, esta vez inequívocamente, del inciso final del mismo párrafo primero del artículo 110.2 LOPJ («*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 esta u otra Ley y, especialmente, en las siguientes materias*»); ello, claro es, siempre que la ley de que se trate, distinta de la LOPJ, defiera expresamente su desarrollo a la potestad reglamentaria del Consejo (12). Un ejemplo

(12) No sucede así, por ejemplo, con los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades Autónomas en que se prevé como mérito a valorar en los concursos para la provisión de destinos en los órganos jurisdiccionales con sede en sus respectivos territorios el conocimiento del Derecho propio, público o privado, de aquéllas (art. 23.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Galicia; art. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 23.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). Estas previsiones estatutarias carecen hasta la fecha de todo desarrollo normativo que las haga eficaces. En la actualidad tanto la LOPJ como el Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, sólo prevén la posibilidad de valorar como mérito preferente en los concursos de traslado el conocimiento del Derecho Civil Especial o Foral. En efecto, el artículo 341.2 LOPJ dispone que:«*Reglamentariamente se determinarán los criterios de valoración sobre el conocimiento del idioma y del Derecho Civil Especial o Foral de las referidas Comunidades Autónomas, como mérito preferente en los concursos para órganos jurisdiccionales de su territorio*». En su virtud, el Título III (arts. 108-114) del Reglamento de la Carrera Judicial no contempla más méritos preferentes que los consistentes en el conocimiento del idioma propio y del Derecho Civil Especial o Foral de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el desarrollo normativo de las previsiones estatutarias antes citadas no lo puede acometer el Consejo General

reciente lo encontramos en la antes citada Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, cuyos artículos 8 y 9, relativos a las retribuciones variables por objetivos en la Carrera Judicial, atribuyen al Consejo General del Poder Judicial (una vez de manera implícita y la otra de forma explícita) el

del Poder Judicial, con apoyo inmediato en el inciso final del párrafo primero del artículo 110.2 LOPJ, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria (por ejemplo, mediante una reforma ampliatoria del Título III del Reglamento de la Carrera Judicial). Desde luego no habilita semejante desarrollo el artículo 341.2 LOPJ, ya que, como hemos visto, éste constriñe la habilitación de desarrollo reglamentario a «los criterios de valoración sobre el conocimiento del idioma y del *Derecho Civil Especial o Foral* de las referidas Comunidades Autónomas, como mérito preferente en los concursos para órganos jurisdiccionales de su territorio». A pesar de su tenor literal en apariencia más ambiguo, tampoco habilita un desarrollo reglamentario por el Consejo General del Poder Judicial de las previsiones estatutarias que nos ocupan el artículo 110.2 h) LOPJ, que señala como una de las materias a las que puede extenderse la potestad reglamentaria del órgano de gobierno del Poder Judicial la relativa a la «valoración como mérito preferente del conocimiento de la lengua y derecho propios de las Comunidades Autónomas en la provisión de plazas judiciales en el territorio de la Comunidad respectiva». Es verdad que se habla aquí con carácter general del conocimiento del «derecho propio» —y no sólo del Derecho Civil Especial o Foral— de las Comunidades Autónomas como mérito preferente a valorar en los concursos para la provisión de plazas judiciales correspondientes a su territorio. Y es verdad que, como ya nos consta, el artículo 110.2 LOPJ admite residualmente la hipótesis de que el Consejo General del Poder Judicial pueda aprobar reglamentos en casos en que así se prevea en otras leyes distintas de la LOPJ. Sin embargo, en el supuesto que ahora nos ocupa lo cierto es que los Estatutos de Autonomía que prevén la valoración del conocimiento del Derecho propio de las respectivas Comunidades Autónomas como mérito preferente a valorar en los concursos para la provisión de destinos jurisdiccionales correspondientes a su territorio no defieren el desarrollo normativo de dichas previsiones a la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial. De ahí, por lo tanto, que el Consejo General del Poder Judicial carezca de competencia para prever reglamentariamente, en desarrollo de las aludidas previsiones estatutarias, la posibilidad de valorar el conocimiento del Derecho público propio de las Comunidades Autónomas como mérito preferente en los concursos de traslado para la provisión de vacantes en los órganos jurisdiccionales con competencias en el ámbito de aquéllas. Cabe preguntarse entonces cuáles son las normas idóneas para acometer el desarrollo normativo (legal o reglamentario) de las previsiones estatutarias que nos ocupan. Tampoco lo son normas, legales o reglamentarias, de las propias Comunidades Autónomas concernidas, pues carecen éstas de toda competencia relativa a la regulación de la Carrera Judicial. Como es sabido, las Comunidades Autónomas sólo son competentes, en su caso, en materia de demarcación y de provisión de los medios materiales y personales necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia. Así pues, el desarrollo de aquellos preceptos estatutarios que prevén la valoración del conocimiento del Derecho propio de las respectivas Comunidades Autónomas como mérito preferente a valorar en los concursos para la provisión de destinos jurisdiccionales correspondientes a su territorio no se puede acometer más que a través de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial. Ésta, sin embargo, no prevé en la actualidad tal posibilidad, como ya se ha señalado.

desarrollo reglamentario, por un lado, del sistema de determinación de objetivos de los miembros de la Carrera Judicial (art. 8.1) y, por otro, el de las previsiones de la propia ley referentes al expediente contradictorio que habrá de incoarse en lo sucesivo a aquellos Jueces y Magistrados que no alcancen al menos el 80 por ciento del objetivo de rendimiento correspondiente al destino servido (art. 9.2).

En todo caso, cualquiera sea la ley desarrollada (la propia LOPJ u otra distinta), la capacidad de despliegue de la potestad reglamentaria externa del Consejo está limitada en su intensidad material, tal y como, por otro lado, sucede siempre que la potestad reglamentaria ejecutiva o de desarrollo (sea la del Gobierno, sea la de cualquier otro órgano) opera —en principio, en forma admisible— en un ámbito reservado (eso sí, tan sólo *relativamente*) a la ley (en el caso que nos ocupa, incluso a la ley orgánica). Como ya se dijo, el artículo 110.2 LOPJ recoge en este sentido literalmente los estrictos términos empleados por el Tribunal Constitucional en el FJ 26 de la STC 108/1986 («*el Consejo General del Poder Judicial, en el ámbito de sus competencias y con subordinación a las leyes, podrá dictar Reglamentos de desarrollo de esta Ley para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar. Estos Reglamentos podrán regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial...*»). Por si cupiera la menor duda al respecto, el artículo 110.2 LOPJ añade incluso una precisión más: dichas condiciones accesorias, establecidas por vía reglamentaria, no podrán «*innovar aquéllos* (se refiere a los derechos y deberes de los Jueces y Magistrados) *ni alterar éste* (se refiere al estatuto de los mismos) *en su conjunto*».

No obstante, estas lógicas cautelas (propias del desarrollo reglamentario de materias cuya regulación se reserva en principio, siquiera de forma relativa, a la ley orgánica) vienen siendo interpretadas últimamente de manera flexible por el Tribunal Supremo (13). Así, afirma éste en un supuesto de impugnación de una norma reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial que «*los artículos 103 y 106 de la Constitución (...) permiten apreciar la posibilidad de que las 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*» (14). Razonamiento éste que, en el caso de autos (en el que se impugnaba por los recurrentes, entre otros acuerdos del Pleno del Con-

(13) *Vid.* al respecto FOLGUERA CRESPO, «Estudio preliminar...», cit., p. 27.

(14) *Vid.* STS (Sala 3.^a, Secc. 7.^a) de 7 de febrero de 2000 (Ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Trillo Torres), recaída en el recurso contencioso-administrativo 526/1997 (*El Derecho*, 2000/1008).

sejo General del Poder Judicial, el Reglamento 1/1997, de 7 de mayo, del Centro de Documentación Judicial), permite al Tribunal Supremo —nada menos— reconocer al Consejo General del Poder Judicial una potestad reglamentaria fundada en una extensión analógica de la norma así como en la misma «naturaleza de las cosas». En efecto, en su sentencia antes citada el Tribunal Supremo concluye que *«es clara la competencia del Consejo General del Poder Judicial para prestar el servicio público que regula en las normas reglamentarias impugnadas, al ser obvia la necesidad del 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»*.

En la actualidad, el Consejo General del Poder Judicial ha ejercido su potestad reglamentaria externa en casi todos los ámbitos materiales expresamente enunciados en el artículo 110.2 LOPJ, e incluso en algún otro no mencionado allí de manera explícita (caso éste, por ejemplo, del reciente Reglamento 1/2003, de 9 de julio, de Estadística Judicial), lo que, como se dijo, no impide *a radice* el despliegue de la potestad reglamentaria del Consejo, siempre que ésta sirva, dentro de los límites señalados en el artículo 110.2 LOPJ, al desarrollo de ésta u otras leyes que asimismo habiliten al Consejo para su desarrollo reglamentario. Téngase en cuenta que la ya anteriormente citada disposición final primera de la Ley Orgánica 16/1994 estableció un plazo de seis meses para dictar los reglamentos necesarios para el desarrollo de la LOPJ, en los términos resultantes de su artículo 110.2. Entre los reglamentos externos del Consejo General del Poder Judicial actualmente vigentes cabe mencionar, además del antes aludido Reglamento de Estadística Judicial, los siguientes: Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial; Reglamento 2/1995, de 7 de junio, de la Escuela Judicial; Reglamento 3/1995, de 7 de junio, de los Jueces de Paz; Reglamento 5/1995, de 7 de junio, de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales; Reglamento 1/1997, de 7 de mayo, del Centro de Documentación Judicial; Reglamento 1/1998, de 2 de diciembre, de tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales; Reglamento 1/2000, de 26 de julio, de los Órganos de Gobierno de Tribunales; así como el Reglamento 2/2000, de 25 de octubre, de los Jueces Adjuntos.

II. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 16/1994 el artículo 110 LOPJ se limitaba a establecer que los reglamentos del Consejo,

«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». Pues bien, como ya se dijo, la reforma operada en la LOPJ por la citada Ley Orgánica incorporó al artículo 110 de aquélla un nuevo apartado tercero (que desplazó al cuarto el inciso recién transcrito) con normas específicas de procedimiento para la elaboración de los reglamentos (en principio, sólo los externos o de desarrollo de leyes) del Consejo General del Poder Judicial. Tales normas (que, como veremos seguidamente, no agotan la regulación procedimental, por lo que sigue siendo necesario integrarlas con otras, legales o reglamentarias, en ocasiones dirigidas a otros entes u órganos distintos del Consejo) no existían con anterioridad, lo que obligaba a aplicar con carácter supletorio, en lo que resultase posible, las normas generales reguladoras del procedimiento de elaboración de reglamentos estatales entonces vigentes (art. 129 de la hoy derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958). Hasta entonces el aún hoy vigente Reglamento 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial sólo disponía, complementariamente a lo previsto en el inciso final del artículo 110 LOPJ, que la elaboración de los proyectos de reglamento que deba aprobar el Consejo corresponde a su Comisión de Estudios e Informes (art. 81.4.º) y que en dicha tarea ésta es asistida por los órganos técnicos del Consejo, concretamente por la Sección (hoy Servicio) de Estudios e Informes del Gabinete Técnico (art. 102).

El artículo 110.3 LOPJ establece que *«los proyectos de Reglamentos de desarrollo se someterán a informe de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados y de las corporaciones profesionales o asociaciones de otra naturaleza que tengan reconocida legalmente representación de intereses a los que puedan afectar. Se dará intervención a la Administración del Estado, por medio del Ministerio de Justicia, y a las de las Comunidades Autónomas, siempre que una y otras tengan competencias relacionadas con el contenido del Reglamento o sea necesario coordinar éstas con las del Consejo General. Se recabarán las consultas y los estudios previos que se consideren pertinentes y un dictamen de legalidad sobre el Proyecto. El Ministerio Fiscal será oído cuando le afecte la materia sobre la que verse el proyecto y especialmente en los supuestos contemplados en las letras n), ñ) y q) del apartado 2 de este artículo»*.

A pesar de su parecido genérico con el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 24 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, y su precedente, el antes citado artículo 129 de la LPA de 1958, que tienen por objeto la regulación del procedi-

miento de elaboración de los reglamentos emanados del Gobierno y la Administración del Estado, el artículo 110.3 LOPJ no precisa algunos aspectos importantes del procedimiento de elaboración de los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial. Me referiré a éstos a continuación.

En primer lugar, cabe apreciar —no sin cierta perplejidad (ya que la LOPJ no ordena expresamente la aplicación supletoria de ninguna otra norma para colmar eventuales lagunas)— que, a diferencia de lo que sucede en el caso del artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, el artículo 110.3 LOPJ no establece plazo alguno para el trámite de audiencia a las asociaciones y corporaciones profesionales que en él se regula. Tampoco lo establece el Reglamento de Organización y Funcionamiento del propio Consejo. De ahí que proceda observar el mismo plazo razonable a que se sujeta el trámite de audiencia que también comprende el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Gobierno de la Nación y la Administración del Estado [art. 24.1.c) de la Ley del Gobierno: «un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles», que «podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen»] (15).

El artículo 110.3 LOPJ tampoco establece plazo alguno para el trámite de intervención de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas así como el trámite de audiencia al Ministerio Fiscal. A falta nuevamente de toda previsión específica en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo y dada la ausencia de un trámite formal equivalente en el marco del procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Gobierno de la Nación y la Administración del Estado [que impide en este caso recurrir una vez más supletoriamente al artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno], el plazo para practicar este trámite de intervención será el que se determine en la comunicación cursada al efecto por el Consejo General del Poder Judicial, «si bien habrá de tenerse en cuenta que, aunque en trámite de diferente perspectiva (potestad de informe sobre proyectos de disposiciones generales del Estado o de las Comunidades Autónomas), y para un órgano colegiado, el plazo señalado al Consejo General es de treinta o quince días, según la urgencia del proyecto (art. 108 LOPJ). De ahí que, por razones de cortesía institucional entre órganos y poderes públicos, proceda observar un plazo homólogo a este último cuando sea preciso interesar la intervención de la Administración de Justicia» (Administración del Estado y Comunidades Autónomas con competencias en la materia) y del Ministerio Fis-

(15) Vid. FOLGUERA CRESPO, «Estudio preliminar...», cit., p. 29.

cal en el marco del procedimiento de elaboración de los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial (16).

Aún dentro del trámite de audiencia previsto en el artículo 110.3 LOPJ, que alude expresamente a las «asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados», se plantea hoy la duda de si se ha de oír también preceptivamente en el procedimiento de elaboración de los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial a la «Asociación de Magistrados suplentes y Jueces sustitutos», cuya inscripción en el Registro de Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados del Consejo General ha ordenado recientemente la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2003, que anuló el Acuerdo del Pleno del Consejo de 21 de marzo de 2001, confirmatorio en alzada del previo Acuerdo de su Comisión Permanente de 12 de diciembre de 2000, que denegó la inscripción de la citada Asociación en el Registro de Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados (17). Partiendo ahora, pues, necesariamente de la base, establecida mediante sentencia firme, de que es ésta una asociación acogida al régimen particular y privilegiado (al menos a los efectos que aquí interesan) de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados, la respuesta a la cuestión planteada (de si se ha de oír siempre a la Asociación de Magistrados suplentes y Jueces sustitutos en el procedimiento de elaboración de cualquier reglamento del Consejo General del Poder Judicial) depende de si el inciso final de la primera frase del artículo 110.3 LOPJ («*interés a los que pueda afectar*») limita o modula también el derecho de audiencia de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados. Sin embargo, no parece que sea así, ya que este requisito para ser oído (la afectación de intereses propios) sólo parece predicarse de las «*asociaciones de otra naturaleza que tengan reconocida legalmente representación de intereses a los que puedan afectar*» (y no asimismo de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados y de las corporaciones profesionales). Por consiguiente, no se antoja fácil sostener el punto de vista según el cual sólo deberán ser sometidos a informe de la Asociación de Magistrados suplentes y Jueces sustitutos aquellos proyectos reglamentarios que afecten a sus intereses específicos, es decir, aquellos que se pretendan adoptar con base en la habilitación contenida en la letra k) del artículo 110.2 LOPJ.

(16) *Ibidem*.

(17) STS (Sala 3.ª, Secc. 7.ª) de 7 de marzo de 2003 (Ponente: Excmo. Sr. Cáncer Lalanne), publicada en *Diario La Ley*, núm. 5767, de 24 de abril de 2003, p. 9.

Otra cuestión que deja abierta el artículo 110.3 LOPJ es la de a quién corresponda emitir el preceptivo dictamen de legalidad sobre los proyectos reglamentarios del Consejo General del Poder Judicial. Esta cuestión no encuentra tampoco una respuesta nítida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, que se limita a establecer que los proyectos reglamentarios serán elaborados por su Comisión de Estudios e Informes (art. 81), la cual podrá recabar al efecto la asistencia técnica del Servicio de Estudios e Informes del Gabinete Técnico del Consejo (art. 102). En la práctica el dictamen de legalidad lo viene emitiendo ese mismo Gabinete Técnico, concretamente su Director, ya que es dicho Gabinete a quien corresponde el *«asesoramiento y la asistencia técnico-jurídica a los órganos del Consejo General»* (art. 99 del Reglamento de Organización y Funcionamiento). Sin embargo, no deja de suscitar alguna duda el que la asistencia técnica al órgano autor del proyecto reglamentario (Comisión de Estudios e Informes) y la emisión del dictamen de legalidad sobre aquél correspondan a un mismo órgano técnico del Consejo, a saber, el Gabinete Técnico (del que forma parte el Servicio de Estudios e Informes). Semejante situación (el informe de legalidad lo emite el superior jerárquico del Servicio que tiene atribuida la asistencia técnica al órgano autor del proyecto reglamentario) no se da, desde luego, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Gobierno de la Nación y la Administración del Estado, en el que ambas competencias están, desde el punto de vista orgánico, perfectamente delimitadas. En dicho ámbito la elaboración del proyecto reglamentario corresponde al centro directivo competente por razón de la materia y el informe interno de legalidad a la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial de que se trate [art. 24.1.a) y 2 de la Ley del Gobierno]. Entre dichos órganos (órgano superior o directivo sectorial, de un lado, y Secretaría General Técnica, de otro) no existe relación jerárquica alguna, lo que —razonablemente— tiende a garantizar cierta autonomía en la elaboración del informe de legalidad sobre el proyecto reglamentario. En el caso del Consejo General del Poder Judicial, por el contrario, se antoja por definición residual la hipótesis de que el Director de su Gabinete Técnico emita un informe de legalidad desfavorable sobre un proyecto reglamentario en cuya elaboración ha colaborado decisivamente un Servicio (el de Estudios e Informes) que depende precisamente de él. De ahí que, en tanto no se separen los órganos técnicos del Consejo a los que corresponda, de una parte, el asesoramiento jurídico a sus órganos y, de otra, la asistencia técnica específica a la Comisión a la que compete la elaboración de los proyec-

tos reglamentarios que deban ser informados desde el punto de vista de la legalidad, una solución acaso más acorde con la función propia de dichos informes internos consista en atribuir su emisión al Secretario General del Consejo, en su condición de máximo responsable de los órganos técnicos del mismo (art. 147 LOPJ).

Finalmente, cabe señalar en el presente contexto que, a semejanza de las tablas de vigencias que exigía el artículo 129.3 de la LPA de 1958, hoy derogado, el artículo 2.2 del Acuerdo de 17 de junio de 1995, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por que el se ordena la publicación de los Reglamentos 1 al 5/1995, establece que los acuerdos de carácter reglamentario que en lo sucesivo apruebe el Consejo ordenarán la publicación de un cuadro actualizado de los Reglamentos vigentes, con las nuevas normas aprobadas o la modificación de las anteriores.

III. CONTROL E IMPUGNABILIDAD DE LOS REGLAMENTOS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Conforme al artículo 143.2 LOPJ, *«los actos, resoluciones y disposiciones emanados del Pleno (del Consejo General del Poder Judicial) serán recurribles en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo»* [vid. asimismo arts. 58.1º LOPJ, así como 1.3.b) y 12.1.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA]. Por el contrario, no cabe la impugnación directa (aunque sí la indirecta) de los acuerdos reglamentarios del Consejo en vía administrativa (gubernativa) mediante la interposición de un recurso potestativo de reposición ante el propio Pleno con base en los artículos 142.1 LOPJ y 116.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). En primer lugar, porque los acuerdos reglamentarios de un órgano colegiado no son por definición «actos administrativos», que son los únicos susceptibles de ser recurridos en reposición (art. 116.1 LRJ-PAC). Y, en segundo lugar, porque, en todo caso, el artículo 107.3 LRJ-PAC precisa que *«contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa»*.

Por otro lado, el artículo 143.2 LOPJ, relativo a la impugnabilidad de los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial en vía jurisdiccional, sólo alude ciertamente a las disposiciones emanadas del Pleno (y no de otros órganos) del Consejo; pero es que no existen más disposiciones del Consejo que las emanadas del Pleno. Como ya se ha

señalado, sólo es competente para adoptar acuerdos reglamentarios el Pleno del Consejo (arts. 110.4 y 127.8 LOPJ). Asimismo, la competencia en única instancia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo comprende tanto los supuestos de impugnación directa como los de impugnación indirecta de los reglamentos del Consejo en vía jurisdiccional (art. 26 LJCA), ya que los actos de aplicación de estos últimos, cuando no son adoptados por el Pleno (sino, por ejemplo, por la Comisión Permanente), no agotan la vía administrativa y, por lo tanto, no son directamente recurribles en vía contencioso-administrativa (art. 143.1 LOPJ). De ahí que a los supuestos de impugnación indirecta de reglamentos del Consejo en vía jurisdiccional (cuya admisibilidad presupone, insisto, cuando el acto de aplicación haya sido adoptado por un órgano del mismo distinto del Pleno, la previa desestimación del recurso de alzada interpuesto ante éste contra aquél) sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 27.2 y 3 LJCA. Es decir, la sentencia del Tribunal Supremo declarará siempre por sí misma la validez o la nulidad (abstracta) del reglamento (indirectamente) impugnado.

Por lo demás, el control de los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial se rige por la mismas reglas aplicables al control de cualesquiera otras disposiciones generales de rango inferior a la ley (18).

IV. EXCURSUS: LAS INSTRUCCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

1. *Fundamento, alcance y límites de las instrucciones*

La potestad reglamentaria no constituye el único instrumento de regulación abstracta del que hace uso el Consejo General del Poder Judicial en el ejercicio de sus competencias. En efecto, ya en los inicios de su andadura y del mismo modo que lo hacen los órganos administrativos con base en el actual artículo 21 LRJ-PAC, el Consejo recurrió con frecuencia al instrumento de las llamadas instrucciones. Esta tendencia no se ha detenido, sino que, bien al contrario, se ha potenciado notablemente en los últimos tiempos (19). Como señala FOLGUERA

(18) *Vid.*, por ejemplo, las importantes SSTs (Sala 3.ª, Secc.7.ª) de 15 de octubre de 1997 (*El Derecho*, 1997/21524) y de 7 de febrero de 2000 (*El Derecho*, 2000/1008).

(19) Así, por ejemplo, se han dictado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sólo en el primer semestre del presente año (2003), nada menos que tres ins-

CRESPO en relación ya con la etapa inicial, «*se aprobaron numerosas instrucciones o prevenciones de carácter gubernativo, con una utilización amplia del concepto, para incluir numerosas prevenciones de carácter parajurisdiccional o de auxilio a la función jurisdiccional, como consecuencia de la promulgación de diversas normas legales que, sin esas prevenciones, hubieran dado lugar a importantes problemas de funcionamiento en los órganos judiciales. Dichas instrucciones, por lo demás, no fueron especialmente objetadas, sino que, antes al contrario, contaron con buena acogida, en términos generales*» (20).

Lo cierto —y, sobre todo, curioso— es, sin embargo, que, no obstante lo anterior, se busca en vano en la LOPJ una atribución expresa o positiva al Consejo General del Poder Judicial de la facultad de aprobar tales instrucciones, paralela a la contenida en el recién citado artículo 21 LRJ-PAC. Efectivamente, esa atribución no se la halla ni en el artículo 107 LOPJ, que enumera las competencias del Consejo como órgano de gobierno del Poder Judicial, ni en el artículo 127, el precepto en que se precisan aquellas competencias atribuidas al Pleno. Sólo existe una única referencia expresa a las instrucciones en toda la LOPJ, y ni siquiera frontal (sino de carácter más bien incidental en el marco de las genéricas previsiones del Título Preliminar de la LOPJ relativas a la garantía de la independencia judicial), a saber: en su artículo 12.3, según el cual «*tampoco podrán los Jueces y Tribunales, órganos de gobierno de los mismos o el Consejo General del Poder Judicial dictar instrucciones, de carácter general o particular, dirigidas a sus inferiores, sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional*». De aquí se ha inferido a *sensu contrario* que la LOPJ no impide —al menos— al Consejo General del Poder Judicial dictar instrucciones que se desenvuelvan en el ámbito de lo gubernativo (que es el único ámbito en el que dentro del Poder Judicial opera el principio de jerarquía al que aluden el artículo 21 LRJ-PAC y el propio artículo 12.3 LOPJ: «*instrucciones, de carácter general o particular, dirigidas a sus inferiores*»), esto es, que no penetren en el ámbito del ejerci-

trucciones: la Instrucción 1/2003, de 15 de enero, sobre régimen de sustituciones, Magistrados suplentes y Jueces sustitutos; la Instrucción 2/2003, de 26 de febrero, sobre Código de conducta para usuarios de equipos y sistemas informáticos al servicio de la Administración de Justicia; y la Instrucción 3/2003, de 9 de abril, sobre normas de reparto penales y registro informático de violencia doméstica. En la actualidad se hallan vigentes (incluidas las recién citadas) una docena de Instrucciones del Consejo General del Poder Judicial (cfr. *Compendio de Derecho Judicial*, CGPJ, Madrid, 2001, con su actualización a fecha 30 de enero de 2003).

(20) *Vid.* «Estudio preliminar...», cit., p. 25.

cio de la función jurisdiccional. Sin embargo, como la referencia al citado precepto de la LOPJ como único fundamento normativo de la facultad del Consejo General del Poder Judicial para dictar instrucciones resulta endeble e insatisfactoria (téngase en cuenta que sus competencias son de atribución *legal*, por lo que todo reconocimiento de facultades no expresamente atribuidas por ley al Consejo resulta *a priori* dudoso), es habitual que en los preámbulos de los acuerdos del Consejo por los que se aprueban instrucciones se aluda también al artículo 104.2 LOPJ (que forma parte de las genéricas disposiciones generales en materia de órganos de gobierno del Poder Judicial (21)) e incluso —sorprendentemente— al propio artículo 21 LRJ-PAC (a pesar de que, en rigor, éste no es aplicable al Consejo General del Poder Judicial, ni siquiera en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.1 LOPJ, ya que la aplicabilidad supletoria de la LRJ-PAC que dicho precepto prevé en relación con el Consejo General del Poder Judicial se limita a la materia de procedimiento, recursos y forma de sus actos, materia ésta de la que, como es claro, no forman parte las previsiones relativas a las instrucciones y órdenes de servicio). Como cabe apreciar, pues, no parece que la cita de tales preceptos refuerce significativamente la fundamentación normativa de la atribución al Consejo de la facultad de dictar instrucciones. En todo caso, no ofrece dudas que, aun cuando se la admita, dicha facultad se circunscribe estrictamente al ámbito de lo gubernativo.

Sin embargo, cada vez más las instrucciones del Consejo no se dirigen sólo a los órganos de gobierno interno de los Tribunales y Juzgados (Salas de Gobierno, Juntas de Jueces) y titulares de genuinos cargos gubernativos (Presidentes de Tribunales, Jueces Decanos), sino indistintamente a todos los miembros de la Carrera Judicial, con independencia de que tengan o no atribuidas funciones gubernativas (y no todos los miembros de la Carrera Judicial ejercen tales funciones; por ejemplo, no lo hacen, como se infiere a *sensu contrario* del artículo 165 LOPJ, los magistrados que sirven destinos en órganos colegiados que no presiden). Así ocurre, por ejemplo, con la reciente Instrucción 2/2003, de 26 de febrero, sobre Código de conducta para usuarios de equipos y sistemas informáticos al servicio de la Administración de

(21) «El gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional, de acuerdo con la Constitución y lo previsto en la presente Ley. Con subordinación a él, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia ejercerán las funciones que esta Ley les atribuye, sin perjuicio de las que correspondan a los Presidentes de dichos Tribunales y a los titulares de los restantes órganos jurisdiccionales».

Justicia, que se dirige a todos cuantos prestan servicios en la Administración de Justicia, incluidos, cómo no, todos los miembros de la Carrera Judicial en situación de servicio activo. Asimismo, sucede también que por el Consejo General del Poder Judicial se adoptan instrucciones en ámbitos reservados a la potestad reglamentaria externa que el artículo 110.2 LOPJ le atribuye para el desarrollo de la propia LOPJ. Éste es el caso de la también reciente Instrucción 1/2003, minuciosa, prolija y exhaustiva, sobre régimen de sustituciones, Magistrados suplentes y Jueces sustitutos, materia ésta que, de acuerdo con la letra k) del artículo 110.2 LOPJ, forma parte de aquellas a las que se extiende la potestad reglamentaria externa del Consejo. De ahí que últimamente se cuestione en ocasiones el alcance verdaderamente notable que han ido adquiriendo las instrucciones del Consejo, con riesgo de desbordamiento del ámbito que le es propio (el jerárquico-gubernativo) y, por lo tanto, de invasión del que le es (o debería ser) ajeno, a saber, el ámbito jurisdiccional y el de aquellas materias cuya regulación, en desarrollo de la LOPJ, se halla deferida por esta misma a la genuina potestad reglamentaria (externa) del Consejo General del Poder Judicial, que, como es bien sabido y se deduce por demás de lo establecido en el artículo 21.2 LRJ-PAC (que descarta categóricamente la naturaleza normativa de las instrucciones), no constituye una mera técnica de regulación alternativa o equiparable a éstas o libremente intercambiable con las mismas.

Finalmente, por lo que se refiere a la competencia orgánica para aprobar las instrucciones del Consejo General del Poder Judicial y al procedimiento de elaboración de las mismas, cabe señalar que, a falta —harto sintomática, por cierto— de toda previsión normativa al respecto (tanto en la LOPJ como en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo), parece procedente y es lo habitual que se observe por defecto lo dispuesto en el artículo 110.3 y 4 LOPJ respecto del ejercicio por el Consejo de su potestad reglamentaria. Así pues, es el Pleno quien suele aprobar las instrucciones con mayoría de tres quintos de sus miembros, éstas se publican en el BOE autorizadas por el Presidente, y el procedimiento de elaboración de las mismas sigue, en lo esencial, los trámites previstos en el artículo 110.3 LOPJ. Sólo se ha adoptado una única instrucción que no es del Pleno sino del Presidente del Consejo General del Poder Judicial: la Instrucción, de 29 de junio de 2001, por la que se determina el número de candidatos a presentar por las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados, y se concretan otros aspectos del proceso de formulación de candidaturas a Vocal del Consejo General del Poder Judicial. Curiosamente, a

diferencia de las demás instrucciones, las aprobadas por el Pleno, ésta es la única que descansa sobre una concreta y expresa habilitación legal, la contenida en la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, por la que se modifica la LOPJ en lo relativo a la composición del Consejo General del Poder Judicial.

2. La impugnabilidad de las instrucciones

Como es sabido, la relativa a la impugnabilidad de las instrucciones es una cuestión tradicionalmente controvertida en la doctrina jurídico-administrativa. De entrada, habría que precisar, no obstante, que las dudas sólo se refieren a su impugnabilidad *directa*, ya que ninguna duda ofrece, en todo caso, la impugnabilidad (tanto en vía administrativa como jurisdiccional) de los concretos actos administrativos que puedan adoptarse con base en una instrucción. Ahora bien, dada la naturaleza extranormativa de las instrucciones (art. 21.2 LRJ-PAC), del canon de validez de dichos actos no forma parte la propia instrucción *aplicada* (*rectius*: observada), pues dicho canon se agota en el ordenamiento jurídico (arts. 107.1 LRJ-PAC, 70 LJCA), en el que la instrucción —cabe insistir— no se integra. De ahí que la declaración de nulidad o la anulación de un acto administrativo adoptado con base en una instrucción (y ajustándose a lo dispuesto en ésta) constituya sólo un indicador indirecto (carente de toda expresión y efectos formales) de su propia disconformidad con el ordenamiento jurídico, ya que la instrucción no ha integrado, ni directa ni indirectamente, el objeto formal del recurso. En este sentido, no cabe en modo alguno equiparar este supuesto al de la genuina impugnación indirecta de reglamentos a que se refieren el párrafo segundo del artículo 107.3 LRJ-PAC y los artículos 26 y 27 LJCA.

Por lo tanto, las dudas se centran exclusivamente en la que, para entendernos, podríamos llamar (sin pretensión de rigor técnico, por lo dicho hace un instante) «impugnabilidad *directa*» de las instrucciones, en particular, por lo que aquí interesa, las del Consejo General del Poder Judicial.

Comencemos por examinar su viabilidad en vía administrativa (gubernativa). Como se ha señalado, la mayoría de las instrucciones del Consejo General del Poder Judicial se adoptan por el Pleno. De este modo, los acuerdos por los que se aprueban agotan la vía administrativa, por lo que, de haber algún recurso administrativo (ordinario) contra aquéllos, éste sólo puede serlo el recurso potestativo de

reposición (arts. 142.1 LOPJ, 116.1 LRJ-PAC). Conviene notar, de entrada, que en la práctica el Consejo General del Poder Judicial viene entendiendo que dicho recurso es, en principio, admisible. Sin duda, comparte, por tanto, el criterio (aunque referido principalmente a la cuestión de la impugnabilidad de las instrucciones en vía jurisdiccional), según el cual éstas, aun no siendo actos administrativos ni normas reglamentarias, son (*directamente*) recurribles, no sólo por los funcionarios por ellas concernidos (dado el deber de obediencia que les incumbe), sino en general por los administrados, por «*constituir una manifestación de la actuación administrativa, sometida constitucionalmente al control de los Tribunales, sin excepción alguna*», y «*para destruir una apariencia de realidad jurídica, corregir el posible criterio erróneo de la Administración, con la consiguiente incidencia en los derechos de los ciudadanos y, en definitiva, orientar la actuación en cada caso concreto hacia un esquema abstracto y anterior ya depurado*» (22).

A mi juicio, sin embargo, tal entendimiento no es técnicamente correcto, ni en lo referente a la vía administrativa ni en lo que atañe a la vía jurisdiccional. Comenzando por la primera, es sabido que el recurso potestativo de reposición sólo cabe ser interpuesto contra «*los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa*» (art. 116.1 LRJ-PAC). Pues bien, los actos que aprueban instrucciones no son actos administrativos. Esto no lo discute nadie, ni siquiera —curiosamente— quienes, a pesar de ello, admiten la impugnabilidad *directa* de las instrucciones («*su naturaleza jurídica es, simplemente, la de mandatos dentro de una organización jerarquizada, para garantizar la actuación coherente de la misma. No son actos administrativos, como no lo son, en general, los que ejercitan la potestad autoorganizativa de la Administración*» (23)). En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 LRJ-PAC, las instrucciones no son ni actos administrativos ni disposiciones reglamentarias. No son normas jurídicas (de rango inferior a la ley) porque su incumplimiento «*no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos*» (art. 21.2 LRJ-PAC). Tampoco son actos administrativos —siquiera «generales» o dirigidos a una pluralidad de destinatarios— porque no constituyen actos de aplicación singular del ordenamiento jurídico administrativo a casos concretos. Simplemente se dictan por los órganos administrativos con efectos y un alcance

(22) *Vid.*, por todos, SARDINA PÁRAMO, en AA.VV., *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, Tomo I, pp. 63 s.

(23) *Ibidem*.

meramente internos, para «*dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes*» (art. 21.1 LRJ-PAC). En todo caso, las instrucciones no se refieren a supuestos concretos (así, aunque carezcan, como se acaba de señalar, de la eficacia vinculante *ad extra* propia de las normas reglamentarias, las instrucciones sí comparten con éstas las notas de abstracción y generalidad) y, por lo tanto, no agotan sus efectos (de alcance meramente interno, cabe insistir) con su aplicación u observancia en cada caso concreto. Sin embargo, son estas últimas, precisamente, las notas definitorias del acto administrativo, incluido el «acto administrativo general» (24). De este modo, el recurso deberá dirigirse en su día, como se ha señalado, contra los actos singulares de *aplicación* de la instrucción *indirectamente impugnada* (por ejemplo, el concreto requerimiento de observancia formulado por la autoridad competente), cuyo canon de validez no será, como se dijo, la instrucción *aplicada*, sino el ordenamiento jurídico del que ésta no forma parte (art. 21.2 LRJ-PAC).

No cabe objetar al anterior razonamiento que la inadmisibilidad del recurso directo o abstracto contra las instrucciones causa indefensión a sus destinatarios (que las estimen lesivas del ordenamiento jurídico), por cuanto quedarían abocados o bien a observar una instrucción que consideran antijurídica o, en caso contrario, a incurrir en responsabilidad (al menos disciplinaria) por desobediencia. Desde luego, y por lo que se refiere a las instrucciones del Consejo General del Poder Judicial, que son las que aquí nos ocupan, la segunda alternativa no se da en el caso de los miembros de la Carrera Judicial, los únicos sujetos a la potestad disciplinaria del Consejo. En efecto, el incumplimiento de una instrucción del Consejo General del Poder Judicial no constituye un supuesto (directo) de responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados. Sólo se configura como falta grave en el artículo 418.11 LOPJ «*el incumplimiento o desatención reiterada a los requerimientos que realicen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno, o la obstaculización de sus funciones inspectoras*». Resulta claro, así pues, que sólo incurre en responsabilidad disciplinaria el Juez o Magistrado que incumple o desatiende un requerimiento concreto emanado de alguno de los órganos citados, pero no quien se limita a incumplir una instrucción general y abstracta, dirigida a una pluralidad de miembros de la Carrera Judicial.

(24) *Vid.*, señaladamente, GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2002, pp. 185 ss.

Sólo si se incumple o desatiende el concreto requerimiento que se le dirija a un Juez o Magistrado por haber incumplido previamente una instrucción, éste incurre en responsabilidad disciplinaria. Y es ese concreto requerimiento de observancia (y no la instrucción en sí) el acto administrativo que su destinatario podrá impugnar si considera que ésta infringe el ordenamiento jurídico.

A mayor abundamiento cabe señalar que, según dispone el artículo 107.3 LRJ-PAC, «*contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa*». Pues bien, si no cabe el recurso directo o abstracto contra las normas reglamentarias en la vía administrativa, menos aún —parece— podrá haber contra las instrucciones, toda vez que, compartiendo éstas con las normas reglamentarias las notas de abstracción y generalidad, carecen sin embargo de toda eficacia jurídica *ad extra*.

No obsta finalmente a la conclusión obtenida lo dispuesto en el artículo 143.2 LOPJ, según el cual «*los actos, resoluciones y disposiciones emanados del Pleno serán recurribles en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo*». En primer lugar, porque se refiere a la vía contencioso-administrativa, y no a la vía administrativa de recurso. En segundo lugar, porque alude sólo a «*actos, resoluciones y disposiciones*», esto es, a actos administrativos y normas reglamentarias, y no a cualesquiera acuerdos del Pleno, independientemente de que tengan por objeto la emanación de un acto administrativo o una disposición reglamentaria o, por el contrario, la aprobación de una instrucción, que, como ya nos consta, no es ni lo uno ni lo otro. Y, en tercer lugar, porque, como parece claro, dicho precepto de la LOPJ no tiene por finalidad ampliar *desde fuera* el alcance objetivo de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa definido en su ley reguladora, que, al precisar en desarrollo de su artículo 1.1 la *actividad administrativa impugnabile*, sólo se refiere a las disposiciones de carácter general, a los actos expresos o presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, a la inactividad administrativa y a las actuaciones materiales que constituyan vía de hecho (art. 25). Y las meras instrucciones no se encuadran en ninguno de estos cuatro supuestos.

De ahí, en fin, que, a mi juicio, la conclusión obtenida en relación con la impugnabilidad de las instrucciones en la vía administrativa se extienda igualmente a la vía jurisdiccional.