

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
Revista del Poder Judicial nº 39. Septiembre 1995

Borrego López, José

Magistrado especialista de lo Contencioso-Administrativo. Profesor asociado de Derecho constitucional

LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

Estudios

Serie: *Derecho Orgánico Judicial*

VOCES: PODER JUDICIAL. ADMINISTRACION JUDICIAL. ORGANIZACION JUDICIAL. POTESTAD JURISDICCIONAL. ADMINISTRACION PUBLICA. PODERES PUBLICOS.

ÍNDICE

I. Introducción

II. Justificación constitucional de la existencia de dicha estructura administrativa: un concepto previo y superior: el Poder Judicial. Otros sintagmas conexiónados con dicho concepto

III. La administración del Poder Judicial: su construcción científica

IV. La administración del Poder Judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Principios y técnicas. Régimen jurídico de sus actos, adaptado a la Ley 16/94 de 8 de noviembre (B.O.E de 9 de noviembre de 1994)

V. Principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en la materia

TEXTO

I. INTRODUCCION

El presente trabajo pretende ser un estudio científico y sistemático de la estructura jurídico gubernativa o administrativa que configura nuestra Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 6/85, de 1 de julio modificada por la Ley 16/94, de 1 de noviembre). Tal pretensión científica ha de partir del análisis de los distintos aspectos que en tal sentido nos brinda la norma apunta da y que nos permitirán desde dicha perspectiva formular una construcción con ciertos rasgos de sustantividad de la realidad jurídico-administrativa que impregna el ejercicio de la potestad jurisdiccional en sentido estricto. Para ello deberán abordarse aspectos tan interconexiónados como los relativos a la justificación misma de su existencia, la naturaleza de dicha estructura y su ubicación en el supraconcepto de la Administración pública, los principios y las técnicas que

le son aplicables, la base jurídico-sustantiva que la apoya, y los principales pronunciamientos jurisprudenciales que al respecto se hayan realizado tanto por nuestro Tribunal Constitucional como por nuestro Tribunal Supremo. Por último, cabe hacer una indicación, cual es que el tema objeto de estudio se va a abarcar exclusivamente desde el concreto marco de la judicatura.

II. JUSTIFICACION CONSTITUCIONAL DE LA EXISTENCIA DE DICHA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA: UN CONCEPTO PREVIO Y SUPERIOR: EL PODER JUDICIAL. OTROS SINTAGMAS CONEXIONADOS CON DICHO CONCEPTO

La vigente Ley Orgánica del Poder judicial (en adelante L.O.P.J.) nace entre otras cosas para dar concreta respuesta a un principio esencial que es derivable de la misma, cual es el de separación de poderes que reconoce de forma implícita nuestra Norma Fundamental al afirmar que España se constituye en un Estado social democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.1), que obliga a los ciudadanos y a los poderes públicos a respetar la Constitución y el resto del Ordenamiento jurídico (art. 9.1), y que articula mediante la regulación teóricamente independiente de los tres grandes Poderes en los que se definen el Estado de Derecho español, las Cortes generales (Título III), el Gobierno y la Administración (Título IV) y el Poder Judicial (Título VI); de este modo, como bien señala la Exposición de Motivos de aquella: «El Estado de Derecho, al implicar, fundamentalmente, separación de los poderes del Estado, imperio de la ley como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que, institución al mente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa, y ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos» (Motivo I, párrafo segundo); de este modo, el artículo 122 de la Constitución española dispone que «la Ley Orgánica del Poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y Tribunales, el estatuto jurídico de los jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia, así como el estatuto y el régimen de incompatibilidades de los miembros del C.G.P.J. y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario». Luego las exigencias de desarrollar dicho principio constitucional de separación de poderes desde una perspectiva actualizada del mismo (art. 9.2. Const.), implícitamente constitucionalizado (arts. 1.1, 9.1, 9.3, 14 y ss. 24, 66, 97, 117, ...), y de articular el mandato constitucional contenido en el artículo 122 de la Ley Básica, demandaron la aprobación de la Ley Orgánica. Por ello todo el desarrollo normativo de dicha Ley gira en torno al reconocimiento básico fundamental de la existencia de un «Poder Judicial» independiente y autónomo por nuestra Carta Magna. Con dicha afirmación, no pretendo entrar en la polémica surgida acerca de la subsistencia del principio de separación de poderes y su reformulación actual (LOWENSTEIN, WEBER, HAURIOU), pero sí enfatizar la voluntad de los padres de la Constitución de reafirmar su existencia como garantía última de la materialización del Estado social y democrático de Derecho, así como de servirnos de un instrumento lo suficientemente descriptivo y dúctil que nos permita representar con nitidez la voluntad de los constituyentes. De aquí que la posibilidad de su formulación constitucional en su concreta referencia como «Poder Judicial» constituyera una cuestión profundamente debatida y se impusiera sobre otras de significación conceptual nada clara o ambigua como «De la Justicia», «Administración de justicia», ... ; debiendo trasladar toda su problemática a la cuestión de delimitar conceptualmente tal expresión en todo su alcance jurídico.

Desde el punto de vista de la doctrina, Francisco Javier AMOROS DORDA en su comentario introductorio al Título VI, páginas 306 a 310, del tomo IX de Comentarios a la Constitución Española de 1978, dirigida por Oscar ALZAGA, edición de 1987, Edersa, nos dice que el «Poder Judicial» es el poder de Juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 de la Constitución) y que se refiere a la potestad jurisdiccional; tal es el «poder función», actividad que nuestros constituyentes han encomendado a los jueces y Tribunales como organización encargada de ejercerlo. Ahora bien, debe de huirse de la identificación entre órgano y función. El Poder del Estado es el de juzgar. Los Juzgadores son órganos de la personificación jurídica del Estado; luego la C.E. distingue «Poder Judicial» de «Potestad Jurisdiccional», el artículo 117.3 atribuye en exclusiva el ejercicio de la potestad jurisdiccional a los jueces y Magistrados; y el artículo 117.1 refiere que los jueces y Magistrados integran el Poder Judicial; de este modo, el término «Poder» alcanzaría una dimensión principalmente subjetiva (art. 117.1 y 122 de la Constitución), por lo que el Poder judicial sería en nuestra Carta Constitucional equivalente a organización judicial, y esta organización está apoderada con la potestad jurisdiccional; función que tiene su máxima garantía en la independencia de su titular, que se consigue a través de una serie de técnicas y garantías de las que la Constitución ofrece un amplio muestrario (la ausencia de otra jerarquía que la del sometimiento a la ley -artículo 117.1º; la inamovilidad de jueces y Magistrados en el artículo 117.2; la exclusividad de su función -artículo 117.3 y 4º; el régimen estatutario de los jueces y Magistrados -artículo 122.1 - y la garantía de neutralidad en el artículo 127.1; así como la previsión del C.G.P.J., órgano de gobierno del Poder judicial, que viene a ser una garantía institucionalizada de inamovilidad del juez y de no interferencia en la actuación del mismo vía inspección y sanciones disciplinarias.

Para Ignacio DE OTTO, la utilización constitucional de la expresión «Poder Judicial» se hace sin duda para realzar la posición y función de los jueces y magistrados, y en la Constitución vigente también la unidad organizativa de los mismos, el «Poder Judicial» como conjunto orgánico.

(Ignacio DE OTTO: Estudios sobre el Poder judicial. Edición Centro de Publicaciones del Ministerio de justicia, Madrid, 1989, pág. 53).

Por su parte, Federico C. SAINZ DE ROBLES manifiesta que la integración de los jueces y magistrados en el Poder judicial implica una atomización de dicho poder, en cuanto que, ateniéndose a las leyes que rigen la distribución de la competencia, cada juez actúa en plenitud de potestad jurisdiccional. La integración sugeriría una organización. El Poder Judicial consiste en la potestad de ejercer la jurisdicción, si bien la C.E. no se lo atribuye a los jueces, sino a los juzgados y tribunales, es decir, no a las personas o titulares del órgano, sino a éste. Si los jueces, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional y para que ésta alcance plenitud, no sólo no pueden sino que no deben quedar integrados en ninguna organización, es obvio que el llamado Poder judicial se atomiza y hay tantas manifestaciones de él como jueces existen en España... Los jueces, por tanto, no integran el Poder Judicial-, son el Poder judicial. Y, precisamente por ello, este poder está esencialmente desintegrado. Con lo cual se llega a la conclusión de que el Poder judicial consiste -y sólo en ello consiste- en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que comprende las facultades necesarias para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado... La independencia es el postulado básico para este ejercicio, pero esa independencia se predica sólo de los jueces.

El mismo autor sigue refiriendo que le parece peligrosa la configuración de la Administración judicial como un servicio público, porque ha ido insinuándose al hilo del proceso de desapoderamiento del C.G.P.J. y, consciente o inconscientemente, va colocándola en el sector de competencias del Gobierno, como el resto de los servicios de esta naturaleza. El hecho -o el mandato- de que la Justicia se imparta para satisfacer un derecho fundamental de todos, no es suficiente para alojarla en la categoría de servicio público... La acepción propia de «servicio público de la justicia son las prestaciones públicas otorgadas a los administradores de ella para facilitar el ejercicio de sus potestades. En suma, la organización de la propia admi-

nistración de Justicia, incluyendo en ella los elementos personales y materiales, entre éstos las dotaciones para la oficina judicial en todos sus aspectos. Ha de quedar claro que, siendo los jueces y sus colaboradores funcionarios públicos, su propio estatuto queda comprendido en este sentido del servicio público de la justicia o, como alguna vez se ha dicho, de la Administración de justicia. La cuestión radica en la atribución de este servicio al Gobierno o al propio Poder judicial. Ninguna duda podría caber sobre la solución a adoptar desde el momento en que éste quedaba reducido a los jueces y sólo en el ejercicio de las potestades jurisdiccionales. Ello implica una escisión entre la responsabilidad por la eficacia de la justicia que, en puridad, depende de la organización, y la que corresponde a los propios jueces, exclusivamente por su función de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado y que no puede ser nunca política. (Textos tomados del tomo IV, de la obra Estudios sobre la Constitución Española, en homenaje a GARCIA DE ENTERRIA, págs. 2.985 a 2.998, Editorial Cívitas; 1991).

Jerónimo AROZAMENA SIERRA, partiendo de la tesis que sobre el alcance del concepto de «Poder judicial» nos da el Tribunal Constitucional en la Sentencia 108/86, de 29 de julio, nos refiere que junto a esta significación del Poder Judicial, centrada en la potestad de ejercer la jurisdicción, la rúbrica del Título VI de la Constitución está refiriéndose también al conjunto orgánico, al conjunto de órganos investidos de jurisdicción, a la organización judicial en su conjunto. Todos y cada uno de los jueces, según una distribución funcional reservada a la ley, ejercen en plenitud la jurisdicción que es única, de modo que la expresión «Poder Judicial» desde su vertiente capital de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, conviene a todos y a cada uno de los jueces. La titularidad y ejercicio de la potestad jurisdiccional -el Poder Judicial- corresponde a los «jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial», y no a la organización en su conjunto, aunque también a esta organización conviene la denominación «Poder Judicial». Como ha precisado con rigor DE OTTO, «no hay un Poder Judicial titular de la potestad jurisdiccional del cual sean órganos los jueces y Magistrados o los Juzgados y Tribunales, sino que son los propios jueces y magistrados, cada uno de ellos, los titulares de esa potestad, del Poder judicial como función (pág. 3.030 de los Estudios sobre la Constitución, obra citada supra.).

Claudio MOVILLA y Andrés IBAÑEZ en su obra «El Poder Judicial», Editorial Tecnos, 1986, páginas 20 a 22, nos dan una impresión relativista y crítica del mismo al señalar que: «la expresión "poder" referida al judicial, después de lo que se ha visto, apenas puede tener otro sentido que el puramente aproximativo ni otra función -que no sea ideológica- que la de afirmar la necesidad de un ámbito de independencia para el cometido institucional de administrar justicia. Bastaría detenerse en la atención que los más autorizados tratadistas de la ciencia política dedican a la justicia para obtener una confirmación de notable fiabilidad de como, sin que ello tenga por qué suponer la pérdida de un ápice de su objetiva relevancia (no siempre suficientemente reconocida), su estatus político-constitucional no es el de los órganos de "poder" tout court (en sentido fuerte). Así la expresión "Poder judicial" para aludir al complejo institucional que habitualmente constituye su objeto, incluido ahora el C.G.P.J. es útil en cuanto tiene un valor descriptivo y evoca una realidad diferencia, pero siempre que no se pierda de vista que implica un uso extensivo y por tanto necesariamente impreciso del concepto». Porque ni el conjunto de órganos contenidos bajo aquella denominación, ni el C.G.P.J. propiamente dicho, son detentadores de la potestad jurisdiccional, aquella cuya investidura habilita para hacer uso de «poder» de juzgar en cada caso. « No hay un titular concreto y determinado de la potestad jurisdiccional - ha escrito PEDRAZ PENALVA-, sino que cada uno de los jueces y Magistrados están investidos en el mismo grado de intensidad». En cuanto al C.G.P.J., a que nos referiremos más adelante in extenso, se caracteriza por personalizar el resultado de un cierto esfuerzo histórico por extraer a la Administración de justicia del ámbito del Poder ejecutivo, con objeto de garantizar el ejercicio en condiciones de independencia de su función como juzgador en particular. Pero se ocupa de cuestiones de organización interna, de «administración de la Jurisdicción» en afortunada expresión de PIZZORUSSO. Es decir, «gobierna» dentro de ciertos límites el marco organizativo en cuyo interior la potestad jurisdiccional

se actúa, y ello con una finalidad puramente instrumental, y sin interferirla. Por lo que al juez propiamente dicho se refiere, ni siquiera teniendo en cuenta lo que se ha razonado a propósito de los nuevos perfiles de su tarea, cabe entender que se ha alterado la significación político-estructural de su rol. Es lo que permite seguir sosteniendo con BACHOF en su obra «Jueces y Democracia», Tecnos, Madrid, 1963, que «no se puede designar como "soberano" a quien no puede actuar más que represivamente, a quien carece de toda iniciativa propia para la configuración política, a quien sólo puede actuar a petición de otro órgano estatal o de un ciudadano lesionado, a quien finalmente, en el desempeño de su función de control, tiene que limitarse a los asuntos que -considerados desde el punto de vista de organismo de control- le llegan casualmente». En las páginas 29 y 30 de su obra «Poder Judicial» al referirse a la independencia de la Magistratura, señala que la configuración institucionalmente autónoma de la Administración de justicia, la consumación del proceso que lleva en expresión de PEDRAZ (en su trabajo «De la jurisdicción como competencia a la jurisdicción como órgano», RAP, núm. 79, 1976, págs. 145 y ss.) «de la jurisdicción como competencia a la jurisdicción como órgano», la consolidación en suma del «Poder Judicial», introduce definitivamente en el constitucionalismo la categoría de independencia. Referida al «tercer poder del Estado», la situación de independencia sería dentro de este discurso, su forma específica de ser soberano. Presupuesto, por otra parte, de la necesaria colocación de los jueces en condiciones de ejercer su cometido de manera imparcial. Sin embargo, la forma en que se plasma orgánicamente ese postulado en los países de nuestro ámbito cultural, conforme al modelo que tiene su primera realización acabada en la Francia napoleónica, incorpora una notable contradicción que se proyecta en una doble vertiente. Por una parte, la configuración burocrática del cuerpo Judicial como «carrera», situará al magistrado individualmente considerado en una posición de dependencia real respecto de los centros de poder interno, a los que corresponde la capacidad de administrar el estatuto y el futuro profesional de los jueces. Por otro lado, el mismo «Poder Judicial», concebido como instancia técnica despolitizada, resulta políticamente subordinado y heterónomo, en cuanto gobernado por el ejecutivo a través del Ministerio de Justicia. De esta manera, el aparato judicial, dice SENSE, queda configurado como «una zona de poder separada de la sociedad, pero no independiente» ni desde el punto de vista «externo», puesto que depende políticamente, ni desde el punto de vista «Interno», dada la mediatización inevitable del momento jurisdiccional por el momento jerárquico-burocrático. Esta situación sustrae a la justicia a su debida sujeción exclusiva a la ley y predispone al cuerpo judicial a ser fácil presa de instrumentalizaciones políticas, degeneraciones gremiales y corporativismos, en la medida en que lo aísla del flujo de la dinámica social y de cualquier forma legítima de control democrático. A partir de ahí, el esfuerzo doctrinal y también la atención de la fuerza democrática se ha proyectado en búsqueda de alternativas practicables en el contexto del Estado de Derecho. Se ha visto finalmente, como escribe BERGALLI, que «la independencia del Poder judicial tiene que ser entendida como independencia frente a los otros poderes del Estado y a los centros de decisión de la propia organización judicial, pero no como separación de la sociedad civil ni como cuerpo separado de toda forma de control democrático y popular (BERGALLI. Estado Democrático y cuestión judicial. Vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia judicial. De Palma. Buenos Aires, 1984, pág. 101)... La Constitución Española de 1978 tomó el camino de la italiana dando vida al C.G.P.J., como es sabido».

Autores como XIOL RIOS, GONZALEZ RIVAS y RODRIGUEZ ZAPATA, en su trabajo colectivo «El Poder judicial y su Consejo General en el Estado Social y Democrático de Derecho» (Revista «Poder Judicial», 1990, págs. 16 a 20) exponen: «no pueden extraerse consecuencias de la adopción por la Constitución de 1978 del término «Poder Judicial» que sirve de rótulo al Título VI, por lo que al gobierno de dicho Poder se refiere. Se han dado varias explicaciones, ninguna de ellas del todo convincente, de porqué la Norma Fundamental emplea el término Poder para referirse al judicial y lo soslaya, o no lo emplea, cuando se trata de calificar a los órganos que ejercen las funciones legislativas y ejecutivas dentro del Estado. Para algunos, la expresión «poder» referida al judicial, deriva de su carácter único, a diferencia de los poderes

legislativo y ejecutivo, territorialmente divididos. Para otros, el empleo de la expresión «judicial» tiene como fundamento el hacer resaltar la autonomía e independencia de la jurisdicción, como poder y no sólo como función (ALMAGRO NOSETE). El hecho de que no se denominen poderes al legislador y al ejecutivo no quiere decir que no lo sean. Para otros, finalmente, la no utilización del término poder en relación con el legislativo responde a la diversidad de funciones que le asigna la Constitución (HERNANDEZ GIL)... En nuestra opinión, la utilización del término Poder judicial, incluido también en el artículo 117 de la Constitución, comporta el reconocimiento de una esfera de actuación de los órganos jurisdiccionales que rebasa el ámbito de una mera actividad de carácter subordinado a los verdaderos poderes políticos... Corresponde además al Poder judicial una función de reducción de la conflictividad en términos generales, cuando no la reducción en particular de conflictos que se presentan como políticos. El Poder judicial sirve así de importante medio de legitimación del sistema político en cuanto constituye elemento indispensable para la existencia de un Estado de Derecho y le corresponde la solución de los conflictos mediante la aplicación imparcial de técnicas y principios culturales ajenos a la creación política contingente y que no obtienen un reconocimiento social en función de su estabilidad y objetividad... Hablar del Poder judicial es reconocer, en suma, el verdadero carácter de la jurisdicción como función de relevancia política sustantiva si se ejerce con las adecuadas condiciones de imparcialidad e independencia que le son indispensables».

Por su parte, para el Tribunal Constitucional «el Poder judicial consiste en la potestad de ejercer la jurisdicción y su independencia se predica de todos y cada uno de los jueces en cuanto ejercen tal función, quienes precisamente integran el Poder judicial o son miembros de él porque son los encargados de ejercerla». Así resulta claramente de artículo 117.1 de la Constitución, con que se abre el Título VI de la misma dedicada al «Poder Judicial»... Naturalmente, la independencia Judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe de ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 12 de la L.O.P.J.) como por todos (art. 13 de la misma ley). La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados (art. 122.1) y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2). No es necesario ni posible entrar aquí en un examen detallado de la especial situación del Poder judicial y de sus integrantes en la Constitución, aunque conviene señalar que esa independencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los jueces y magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por ley en defensa de cualquier derecho, disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes» (Fundamento VI de la Sentencia 108/86, 29 de julio).

A efectos legales dicho concepto se contiene en los artículos 117.1 y 2 de la Constitución Española-, y los artículos 1 y 2 de la L.O.P.J., en relación con los artículos 104; 107, modificado por la ley 16/94; 292 y ss. 378, 398 y ss. de la ley.

De lo expuesto, creo que se pueden obtener una serie de conclusiones de suma importancia, como pueden ser: que la delimitación constitucional del concepto de «Poder Judicial» viene a constituir el reconocimiento de un elemento estructural fundamental o esencial en nuestro modelo de organización política que tiene como función suprema garantizar la consolidación del Estado social y democrático de Derecho (así SANCHEZ AGESTA nos dirá: «la justicia se constituye en una pieza clave de la arquitectura de la Constitución, en cuanto ésta quiera realizar un Estado de Derecho». Sistema político de la Constitución española de 1978. Segunda edición. Madrid. 1981, pág. 348); la defensa de la legalidad y del derecho no sólo de forma intrínseca a dicho Poder, sino frente a los otros poderes en los que se organiza el Estado como persona jurídica. Supone el reconocimiento constitucional de la existencia de un «Poder» superior que se integra en el concepto único de poder del Estado, que se diferencia y dosifica como potestad pública en la potestad jurisdiccional (dualismo Poder- Potestad), que por la alta función que le ha sido atribuida,

según se glosa en la exposición de motivos de la L.O.P..J., quedaría aglutinada en la idea esencial de la defensa del Derecho, en donde encuentra su máxima base legitimadora, basamentándose tal función en la doctrina clásica, ya en crisis, de la división de poderes, y en la que la Ley Orgánica del Poder judicial hace especial hincapié como base fundamentadora de la existencia de dicho Poder judicial y de cuya norma pretende ser su regulación básica y principal (sobre el concepto dialéctico Poder-Potestad; Poderes y Potestades constitucionales superiores, véase el libro de las «Potestades Administrativas» de Juan Miguel DE LA CUETARA. Editorial Tecnos. 1986; y el estudio Competencias, funciones y potestades en el Ordenamiento jurídico español de BAENA DEL ALCAZAR. Obra homenaje a GARCIA DE ENTERRIA págs. 2.453 2.465).

No desconozco la fuerte crítica que ha recibido en la doctrina la circunstancia de que se configure el Poder judicial como uno de los poderes del Estado y se base en la teoría de la división de poderes para apoyarlo (así, GONZALEZ NAVARRO en su trabajo «Mito y Garantías jurídicas en la nueva Ley Orgánica del Poder judicial», publicado en Actualidad Administrativa, número 4, enero 1986, págs. 178 a 180; con muy concreta referencia a una bibliografía sobre el tema), pues como refiere GARCIA PELAYO: «La rica doctrina iniciada por MONTESQUIEU, que -en palabras de RANKE- era una abstracción del pasado, un ideal del presente, al mismo tiempo que un programa para el futuro, sufrió con el curso del tiempo un proceso de dogmatización, convirtiéndose en una proposición acrítica de fe-, la división e implicación de poderes se transformó en separación y derivó en una fórmula vacía de sustentación política, organizativa y sociológica, en una pura formalización que ignora la existencia de otros poderes y, en general, las transformaciones en el funcionamiento del sistema estatal... En resumen, la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división de poderes de un Estado y en una sociedad acentuadamente complejos» (Las transformaciones del Estado contemporáneo. Alianza Universidad, Madrid, 1977, págs. 57 a 61)- empero, tal conclusión no puede menoscabar la utilidad que tal doctrina puede implicar y de hecho proyecta, como ocurre en este caso para pronunciar de forma expresiva y significativa la existencia de un Poder Superior e independiente (concepto nuclear del mismo) que nos pueda servir de referencia plástica para comprender no sólo la voluntad constitucional de su reforzamiento frente a los demás Poderes superiores, sobre y ante todo respecto del Ejecutivo, sino también para definir su alcance y dimensión jurídica, por ello SCHMITT ya manifestó que el principio de división de poderes es un principio orgánico en la estructura jurídica del Estado constitucional liberal. El Poder judicial es esencialmente función jurisdiccional; es decir, función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Dicha potestad la ejercen sus titulares (jueces y Tribunales) de forma plena o atomizada, en el sentido que cada uno de los mismos es Poder judicial, y ejerce su función sin más límite que el que le señala la Ley y el Derecho; integrando cada uno de ellos un órgano independiente en la estructura organizativa total del Poder Judicial (dimensión subjetiva del Poder como conjunto orgánico), que no es implicativo de su integración en organización alguna, en la medida en que cuando cada Juez o Tribunal ejerce su función jurisdiccional se constituye, por decirlo así, en Poder judicial absoluto, soberanamente independiente, es la realidad orgánica misma del Poder judicial (son el Poder Judicial); un poder por esencia, desde esta concreta perspectiva funcional, desintegrado.

Esa función cabe incardinarla esencialmente en el ámbito de la realización del Derecho, tutelante de los derechos fundamentales (art. 24.1 y 53 de la Constitución; art. 7 de la Ley 6/85, de 1 de julio), que implica la afirmación del Juez-Poder (expresión de BACHOFF), que intenta profundizar en la materialización del Estado de Derecho y en hacer el Derecho medida del Poder (art. 106.1 de la Carta Magna; en relación con los arts. 1, 4, 5, 6, 7 y 8 todos de la Ley Orgánica del Poder judicial).

El Poder judicial como aplicador y creador del Derecho goza en su función esencial de una serie de garantías que derivan a modo de principios de nuestra Norma Fundamental, y que ALMAGRO NOSETE en su obra «Justicia Constitucional», Madrid, 1980, ha distinguido entre garantías subjetivas (independencia, inamovilidad, prohibiciones e incompatibilidades y reserva de ley en la materia) y objetivas (exclusividad e

integridad, y unidad jurisdiccional). Dichas garantías, como ya tendremos ocasión de ver, delimitan toda la vertiente jurídico gubernativa o administrativa de Poder judicial, pero de todas ellas hay una que define de forma especial el modo de ser de dicha vertiente y del Poder judicial en su función jurisdiccional, cual es la garantía de la INDEPENDENCIA JUDICIAL. Como señala LOEWENSTEIN, en su obra «Teoría de la Constitución», Ediciones Ariel, 1970, págs. 294 y ss.: «La independencia de los jueces en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencias de cualquier otro detentador del poder constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional del Derecho... La ratio de la independencia judicial no necesita ninguna explicación: si el juez no está libre de cualquier influencia o presión exterior, no podrá administrar Justicia imparcialmente según la ley». De dichas palabras cabe extraer toda la significación que tal expresión conlleva, cual es que el Poder Judicial no sería tal si la independencia no existiera; constituye, así, tal concepto la piedra angular sobre la que se asienta no sólo el Poder judicial, sino también el Estado de Derecho, y que factibiliza que todos los Poderes estén sometidos al imperio de la ley y el Derecho-, de aquí, que la propia L.O.P.J. desarrolle a través de datos concretos, que parten del artículo 117 de nuestra Ley Básica, dichos presupuestos jurídicos en los artículos 1, 8, 12, 13, 14 y 15y que ha llevado a nuestro Tribunal Constitucional a manifestar al respecto: «Los jueces y Tribunales gozan de independencia y están sometidos únicamente al imperio de la C.E. y de la ley (art. 117.1 C.E. y art. 1 de la L.O.P.J.); dentro de este marco, las resoluciones judiciales de los distintos órganos pueden discrepar. Por ese solo hecho no lesionan derecho alguno, siempre que estén debidamente fundamentadas y que atiendan correctamente las peticiones de las partes» (A.T.C. 22 de abril de 1987; en igual sentido, la S.S. 84/1987 de 29 de mayo; 30/87 de 11 de marzo y 48/87 de 22 de abril); o «La independencia judicial debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 12 L.O.P.J.) como por «todos» (art. 13 de la misma ley). La misma C.E. prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término la inamovilidad que es su garantía esencial (art. 117.2; pero también la reserva de Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y Magistrados (art. 122.1) y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2)... Esa independencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los jueces y Magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por Ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes (S.T.C. de 29 de julio 1986/ 108). «La independencia del Poder judicial 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 pueda dictar el Gobierno. Y ello no solo en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino en su propio "estatus", pues lo contrario sería la posibilidad de poder influir en su situación personal, con los riesgos que ello acarrea respecto a la misma función jurisdiccional (Sentencia 108/1986, de 29 de julio)». «Resulta constitucionalmente legítimo, en virtud del principio de independencia de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus funciones que un tribunal contradiga los criterios sostenidos en una resolución de un órgano distinto» (Sentencia 84/1987, de 29 de mayo). «El Juez no está sujeto a instrucciones de los Tribunales Superiores o del Tribunal Supremo, que sólo a través de los recursos previstos en las leyes procesales pueden corregir, en su caso, la interpretación de las leyes que juzguen, también con libertad, incorrectas» (Sentencia 144/1988, de 12 de julio).

Destacan otras sentencias: así, acerca de la independencia de la interpretación de la norma (S.S. 30/1987, de 11 de marzo; 48/1987, de 22 de abril); sobre la homogeneidad en la interpretación de la legalidad (Sentencia 144/88); sobre la responsabilidad disciplinaria (Sentencia 110/90, de 18 de junio); sobre el antejuicio (Sentencias 61/1982, de 13 de octubre; 106/1989, de 8 de junio); sobre el valor esencial de la independencia en cuanto reconocida por la Constitución; sobre la inamovilidad como garantía esencial de la independencia judicial (Sentencia 108/86, de 29 de julio); sobre la garantía de la inamovilidad en cuanto viene dada no sólo por la reserva de Ley Orgánica (art. 122.1) sino en cuanto dicha Ley Orgánica ha de

regular las causas de jubilación y, en el caso que aquí interesa, la edad con carácter abstracto y general (Sentencia 108/1986, de 29 de julio).

De este modo, la independencia judicial se constituye en un valor fundamental en la configuración del Poder Judicial, no sólo en su aspecto jurisdiccional, sino también en su vertiente jurídico administrativa o gubernativa; y consecuentemente en un elemento esencial en la definición del Estado de Derecho, que permite que el imperio de la ley se extienda a todos los Poderes, autocontrolando sus potestades discrecionales y políticas, eludiendo su arbitrariedad, reconduciéndolas a su ámbito propio, de tal suerte que independencia judicial es sobre y ante todo dependencia de la ley y de nadie más y exclusión de cualquier interferencia desde el propio Poder judicial o desde los restantes poderes que conforman la personalidad del Estado como un todo, en los términos mantenidos por la tradición publicista alemana y francesa de este siglo (SCHMITT, KELSEN, DUGUIT, CARRE DE MALBERG, JELLINEK y LABAND).

La independencia supone una serie de garantías (reserva de Ley Orgánica para la regulación de determinadas materias; la jurisdicción como función múltiple y difusa; el sometimiento pleno de los jueces y magistrados al exclusivo imperio de la ley y el Derecho, lo cual nos permitirá ver la independencia como función creativa del juez) pero de dichas garantías deben destacarse como básicas a los efectos de nuestra exposición, las de carácter orgánico y administrativo, que al intentar separar el Poder judicial permitirán la configuración de una estructura administrativa singularizada por sus propios principios y técnicas como tendremos ocasión de ver.

Por último, y sin ánimo de agotar el tema, merece destacarse el criterio mantenido por MUÑOZ MACHADO en su obra «La reserva de jurisdicción», Editorial «La Ley», 1989, en el sentido de que debe establecerse que, junto a las reservas de ley que las Constituciones proclaman, forma parte también del equilibrio constitucional y es una garantía de la separación de poderes, la existencia de verdaderas reservas de jurisdicción, cuyo respeto por el legislador sería la garantía última de la independencia de la justicia y que se podría llevar a cabo de dos maneras: de un lado, mediante el establecimiento de una reserva de ley en todo lo que concierne a la organización, funcionamiento, competencias, régimen personal y responsabilidad de los jueces -reserva constitucional a nivel principal y reserva de ley como derivada-; y de otro lado, prohibir que la ley asuma directamente la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que constituye el núcleo típico de la función jurisdiccional; ambos aspectos deben impedir que el legislador a través de su potestad legislativa menoscabe, debilite, limite, sustraiga o impida desarrollar el núcleo esencial de la función jurisdiccional, en tanto implicativa de una reserva de jurisdicción.

Por ello, para la existencia de un Poder Judicial real y efectivamente independiente se hacía preciso arbitrar una institución que de forma autónoma de los otros Poderes se constituyera en garantía máxima y esencial de la meritada independencia, así se constituyó el «Consejo General del Poder Judicial», estableciéndose una regulación mínima del mismo por la propia Super-Norma que cabe considerar como una reserva constitucional principal y garantista que pretende amparar la existencia independiente de dicho Poder. De este modo, el Consejo General del Poder judicial (en adelante, C.G.P.J.) se constituye como un órgano constitucional de carácter claramente gubernativo y administrativo, que tiene como función principal preservar de las interferencias e injerencias de otros Poderes al Poder judicial; es decir, defender el núcleo esencial de la función jurisdiccional, cual es que los Jueces y Magistrados juzguen y ejecuten lo juzgado con independencia; y cuya naturaleza y caracteres han sido perfilados por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. En este sentido, la Sentencia 108/19861 de 29 de julio, ha afirmado: «Las funciones que obligadamente ha de asumir el C.G.P.J. son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los Tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que pudieran sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado. Es, desde luego, una solución posible en un

Estado de Derecho, aunque no es consecuencia necesaria ni se encuentra al menos con relevancia constitucional, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales... La autonomía y facultad de autogobierno de los jueces y Magistrados no se reconocen en la Constitución ni se derivan lógicamente de la existencia, composición y funciones del C.G.P.J. La verdadera garantía de que este cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia Judicial no consiste en que sea el órgano de autogobierno de los jueces, sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos». Por su parte, la Sentencia 47/86 de 21 de abril, sostiene que el C.G.P.J. «al configurarse como un "órgano de gobierno" no podría ser, ni siquiera a efectos procesales "representante del Poder Judicial", pues ello estaría en contradicción con el principio constitucional de Independencia" de jueces y Magistrados -artículo 117. t de la C.E.- y ese presunto carácter representativo habría de admitirse también del lado pasivo, sujetando así al miembro integrante del Poder Judicial a instancias o actuaciones judiciales del propio Consejo». Las Sentencias 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990, de 30 de marzo manifestaron que el «Poder Judicial» es único y su gobierno es también único, correspondiendo al C.G.P.J., afirmación ésta última que ha de ser debidamente ponderada y relativizada.

De todo ello bien puede decirse que la configuración de nuestro Estado como de Derecho, junto con la confirmación de la existencia de un Poder Judicial independiente, basado en el principio de separación de poderes, obligaban a los constituyentes a estructurar un órgano autónomo que gobernase dicho poder, que permitiese despojar al Ejecutivo del referido gobierno, como había sido tradición en nuestro Ordenamiento jurídico hasta el momento, problema que se resolvió creando el C.G.P.J., que como señala ESCUSOL BARRA en su «Estudio sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial» Editorial Colex, 1989, página 170, «Es una organización pública estatal nacida constitucionalmente para regir o gobernar dicho Poder... y en el bloque organizativo del Poder Judicial debe distinguirse entre los órganos que, con independencia, juzgan y hacen ejecutar lo juzgado, y los órganos integrados en el Poder Judicial, que ejercitando las competencias y atribuciones que les confiere el ordenamiento Jurídico, llevan a cabo una labor netamente administrativa, controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa». Tal afirmación conecta, aunque sea de forma sesgada, con la dimensión principal de nuestro estudio, que consiste en demostrar que el Poder judicial junto a su vertiente propia y específica de desarrollar la función jurisdiccional, contiene una función derivada, inherente, implícita, subordinada e instrumental de carácter marcadamente jurídico-administrativo que va a quedar definida en su naturaleza, caracteres, principios y técnicas por los sintagmas que hemos expuesto, relativos a Poder judicial, Independencia judicial y C.G.P.J., íntimamente conexiones y relaciones entre sí y a su vez con la Administración de la Administración de justicia, realidad jurídico-administrativa perfectamente construible desde el contenido normativo que nos brinda la Ley Orgánica del Poder Judicial.

III. LA ADMINISTRACION DEL PODER JUDICIAL: SU CONSTRUCCION CIENTIFICA

La problemática que la formulación de dicho epígrafe implica ha sido expuesta de forma puntual por Pedro ESCRIBANO COLLADO en su trabajo: «¿Crisis de los conceptos de Administración Pública y de Derecho Administrativo?», publicado en la REDA, número 37, páginas 165 a 166, al considerar que los Poderes Públicos del Estado disponen, según la Constitución, en base a un desarrollo y profundización del principio de separación de poderes, de un ámbito de organización propia, en el que tienen reconocida potestad normativa y, además, de una vertiente relacional que da origen a relaciones jurídicas diferenciadas, en principio, en el marco de las cuestiones de personal, pero susceptibles de extenderse a otros aspectos como las contractuales y/o las patrimoniales; ello puede afectar a la concepción dogmática contenida hasta ahora del Derecho Administrativo en cuanto éste pase a regular, por imperativo legal, tales aspectos organizativos y relacionales de los Poderes Públicos, por entenderse que se ha producido

previamente una administrativización de los mismos; así, es posible cuestionarse, primero, si los órganos de gobierno de los Poderes Públicos constituyen nuevas Administraciones Públicas o nuevos órganos de la Administración del Estado que ejercen funciones administrativas y que, en consecuencia, se someten plenamente al Derecho Administrativo... ¿Estamos, pues, ante una transformación del concepto de Administración Pública y, paralelamente, del Derecho Administrativo? Y es que ciertamente la constitucionalización de una diversidad de poderes (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, La Corona, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo) con su respectiva organización ha supuesto de hecho que, dentro de nuestro Ordenamiento jurídico, el poder hasta ahora por excelencia, el Ejecutivo, haya perdido fuerza expansiva, recortando su implantación y dejando los márgenes convenientes para posibilitar el asentamiento organizativo de los Poderes que perfila y determina nuestra Norma Fundamental. De aquí que las tesis subjetivas que sobre el Derecho Administrativo han formulado GARRIDO FALLA y GARCIA DE ENTERRIA hallan entrado en crisis, una vez que el Poder Ejecutivo ha dejado de mantener esa vertiente exclusivista del Estado en relación con la comunidad políticamente organizada, existiendo una identificación entre el Estado-Poder Ejecutivo-Administración Pública, que incluso incidía en el propio ámbito fiscalizador del orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo (art. 1 de la Ley Reguladora de 1956). De esta forma, la aparición de estos centros de Poder han supuesto la creación de una pluralidad de organizaciones de carácter autónomo con regulación propia, en las que cabe distinguir sus funciones netamente institucionales, que conforman el núcleo básico sobre el que giran sus funciones gubernativas o instrumentales; así dichas instituciones por lo general gozan de sus propios órganos de gobierno, de su potestad reglamentaria, de su propio régimen de personal, de sus competencias para elaborar sus propios presupuestos, su propio poder de dirección interno... Dichas funciones, para ESCRIBANO COLLADO, no son propiamente funciones administrativas en sentido propio, pues sus órganos ni son Administración Pública ni están sujetos en su actividad objetiva a los principios y técnicas que conforman el régimen jurídico de la misma (eficacia, jerarquía, supremacía general); sus funciones serían propias de organización y gobierno atribuidas en régimen de autonomía frente al resto de las organizaciones estatales, con su propio régimen jurídico.

En la misma línea, también se ha de apuntar la tesis que tiene a bien exponer GARCIA DE ENTERRIA en su trabajo sobre: «El concepto de personalidad jurídica en el Derecho público», RAP, número 129, página 204, al decir: «Pero tras la Constitución ocurre que la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende a ciertos actos que no proceden de las Administraciones Públicas, sino de otros órganos constitucionales. Son, en concreto, los actos que los artículos 58.1 y 74.1c de la L.O.P..J. de 1985 llaman de «administración» y de personal refiriéndose al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional, al Tribunal de Cuentas, al Defensor del Pueblo, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a sus Comisionados. Se ha sostenido que esta extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa destruiría el concepto subjetivo del Derecho Administrativo como el Derecho de las Administraciones Públicas en cuanto personas. No lo creemos así, ciertamente. El Derecho Administrativo no está construido para resolver los problemas de los mínimos aparatos y organizaciones de apoyo logístico (personal, medios materiales, contratos, eventuales responsabilidades patrimoniales a terceros) de esos grandes órganos constitucionales, cuyas funciones sustantivas caen claramente fuera de la regulación del Derecho Administrativo. Cabía que los problemas de esos pequeños órganos de apoyo fuesen resueltos (como en el caso de muchos parlamentos), por el sistema de la «autodikia» o justicia interna administrada por los propios órganos, o por comisiones especiales no judiciales, o haberse atribuido (en el caso también de otros países) a los tribunales civiles ordinarios. Son fórmulas puramente pragmáticas, que intentan resolver un problema concreto, el de reconocer la tutela judicial efectiva a las personas que se integran o que se relacionan con dichos aparatos de apoyo (hoy exigencia del art. 24 de la Constitución), pero que no tienen que ver con los grandes principios estructurales del ordenamiento. Aquí, claramente, se ha atribuido esta materia a los Tribunales contencioso-administrativos por simple analogía material, sin otra trascen-

dencia. En la propia Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa está claro que su materia se nutre de Un núcleo duro o principal (art. 1: actos de la Administración como sujeto) y de la simple determinación legal (art. 3.c.) ... »

Sin embargo, tales criterios doctrinales no pueden ni deben mantenerse de forma absolutizadora, pues se hace evidente que las funciones de administración o gubernativas de dichos órganos están por definir desde la vertiente holística del Estado como persona jurídica en su dimensión plurifuncional y desde el concepto de servicio público; e incluso la propia determinación legislativa de que dicho ámbito de actuación de los referidos centros de poder quede sujeta al orden de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, pone a las claras no sólo el enfoque analógico de dicha actividad con lo jurídico administrativo, sino su propia aproximación a los actos de poder, aunque tengan un carácter esencialmente instrumental y, en todo caso, alejado de los contenidos materiales y formales, principios y técnicas del Derecho privado; su carácter público hace necesario su acercamiento al régimen jurídico del «ius commune» del Derecho público, en concreto al Derecho administrativo y al procedimiento administrativo, con la consecuente aplicación modulada de sus principios y técnicas (Derecho Administrativo). En este sentido es plausible la vía metodológica y de autocritica mantenida por GARRIDO FALLA en su trabajo: «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español», Madrid, 1982; y que han sido integradas en su Tratado de Derecho Administrativo, volumen primero, páginas 41 a 47, Editorial Tecnos, décima edición, 1987 1. En dicho trabajo y en su tratado, GARRIDO FALLA nos dice que se trata de que las actuaciones administrativas de los poderes legislativo y judicial son mediales e instrumentales con respecto a la función constitucional que les está atribuida y son realizadas por otros complejos orgánicos distintos de la Administración pública, con sus propios problemas administrativos fiscalizables por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (págs. 46 y 47). Todo ello exige que haya que optar por reconstruir el concepto de Estado» en cuanto sujeto de imputación de toda la actividad sometida al control jurisdiccional y al régimen jurídico administrativo (Reflexiones, pág. 60). Se trata también de revisar toda la concepción org

única subjetiva de la Administración Pública y, por ende, la definición del Derecho Administrativo, del acto administrativo y de los límites formales de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (Reflexiones, pág. 61). Y otros autores, tratando de abordar la problemática que para el reconocimiento de tales organizaciones suponía el concepto de persona-Estado (LOPEZ GUERRA y LOPEZ RODO) y el resquebrajamiento de la personalidad de la Administración Pública (PAREJO y SANTAMARIA PASTOR), con su singular proyección en la doctrina estatutaria de la Administración pública y el Derecho Administrativo (GARCIA DE ENTERRIA), han llegado a distinguir entre Administraciones públicas personificadas o personas públicas administrativas (Administraciones territoriales, institucionales y corporativas) y Administraciones no personificadas, que no serían personas jurídico-públicas, sino que forman parte de la organización de alguna persona jurídico-pública, como es el caso de la Administración judicial autónoma, las Administraciones parlamentarias de las Cortes Generales...

(MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ); o serían organizaciones administrativas carentes de personificación, integrantes, como órganos, de la persona jurídica del Estado.

Toda esta polémica doctrinal pone en evidencia que nos hallamos ante organizaciones de carácter institucional, con una función principal y predominante que es la asignada constitucionalmente, y con otra función necesaria, derivada, medial, condicionada, instrumental, o subordinada a aquella, de claro régimen jurídico-administrativo, mediatizado y caracterizado por dicha función principal. La actividad que deriva de dicha función es actividad administrativa, con un régimen jurídico propio pero remitido, por lo general, al régimen jurídico administrativo común, adecuándose su actuar a las técnicas y principios mediatizados de una Administración pública autónoma, con estatuto propio y limitado, por lo general insuficiente para colmar todas las exigencias de su función administrativa, de aquí su remisión e intermediación del Derecho Adminis-

trativo. Se trataría de Administraciones mediales, como señala BAENA DE ALCAZAR en su obra «Organización Administrativa», Editorial Tecnos, 1984; pues no existiría una sola Administración pública, sino tantas como centros o instancias de poder público se den en una sociedad determinada, si bien tales administraciones se reconducen a la unidad a través de su conexión con el Estado.

Todo lo expuesto hasta ahora sobre dichas organizaciones constitucionales es extrapolable al Poder Judicial en su vertiente administrativa, que conllevaría a reconocerle como una auténtica Administración autónoma, medial, instrumental, o de apoyo, y que recoge del Poder Ejecutivo -como Administración pública sustantiva- parte de sus garantías, técnicas y principios (Potestades y prerrogativas), sobre cuyo peligro de trasvase ha hecho hincapié GONZALEZ NAVARRO en su trabajo: «Mito y Garantías jurídicas en la nueva L.O.P.J.», Actualidad Administrativa nº 34, 1986. Dicha Administración nace de la necesidad de que la compleja y múltiple realidad orgánica que configura el Poder Judicial en su función jurisdiccional cuente con una serie de medios materiales y personales que la hagan posible, realidad instrumental que emerge como un fenómeno netamente administrativo en el piélagos judicial y que está necesitado para su desarrollo como tal realidad organizativa, fundamentalmente en su vertiente interna y objetivadora de sus actos, de un régimen jurídico administrativo que tiene su fuente principal de acopio en el Derecho Administrativo común, filtrado por el aspecto fundamentador de su propia existencia, cual es la garantía de la independencia judicial, esencia misma de una auténtica función jurisdiccional en un Estado de Derecho inspirado en el principio de separación de funciones. De aquí que GONZALEZ NAVARRO, siguiendo la coherencia doctrinal mantenida en otros trabajos, distinga en su estudio «De la justicia, de los jueces y de otros sintagmas afines», Actualidad Administrativa, número 2, 1988, página 87, en la Justicia como organización una organización distintiva o de línea (que es lo que propiamente se llama «Administración de Justicia») y una organización de apoyo (que constituye lo que se denomina «Administración Judicial»). Esta distinción aparece ya con claridad en AURELIO GUAITA, en su trabajo «Administración de justicia y Administración Judicial», Revista de Derecho Procesal, Octubre-Diciembre 1968 págs. 11 a 60). Se habla de órganos de línea para referirse a aquellos que tienen encomendada la realización de actividades que tienen de modo inmediato y directo a la consecución de los fines institucionales o distintivos de la organización; y órganos o servicios de «apoyo», que serían aquellos otros cuya misión es la de auxiliar a los órganos de línea con actividades de consejo, asistencia, elaboración de planes de acción, o con la prestación de actividades puramente instrumentales, de manera que su relación con los fines Institucionales o distintivos es puramente mediata o indirecta («staff» o de apoyo consultivo y «staff» o de apoyo auxiliar o instrumental) y sigue diciendo (págs. 89 y 90) que con la expresión de «Administración de la jurisdicción» (véase MARTIN DEL BURGO, en su trabajo «La Administración de la Jurisdicción», R.A.P. nº 54, 1967, págs. 9 a 42) o de «Administración Judicial» (véase GUAITA, en su obra «Derecho Administrativo especial» 1, tercera edición, Zaragoza, 1969, págs. 145 a 171) se designa a la organización de apoyo a la «Administración de Justicia», organización administrativa que hace posible que la organización de línea -Administración de justicia- cumpla los fines que le son propios -decir el Derecho en el caso concreto-, proporcionándole los medios reales y personales necesarios y cumpliendo todas las otras actividades mediales -selección de personal, transcripción de resoluciones, notificación de las mismas, embargos, etc- sin las que la actividad distintiva encomendada no podría llevarse a buen fin. Estamos pues en presencia de una actividad administrativa como administrativa es el Derecho que la regula y condiciona.

Así, como conclusión final sobre el tema estoy de acuerdo con MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, cuando, en su trabajo «El concepto de Administración Pública de la Ley de lo Contencioso, tras la Constitución de 1978» (R.A.P. nº 96), nos dice al respecto: «Es incontestable que nos encontramos ante una nueva institución (se refiere al C.G.P.J.) del Estado de índole propia y rigurosamente administrativa, aunque enteramente desvinculada del Gobierno y por ende completamente independiente de la llamada Administración del Estado, denominación esta que, por cierto, habrá que pensar seriamente en modificar, para evitar

equivocos, sustituyéndola quizá por la más estricta de Administración estatal gubernativa, ya que la nueva Administración Judicial Autónoma, encarnada principalmente por el C.G.P.J., es también, como vemos, una parte de la Administración del Estado si pudiéramos entender por ella el conjunto de instituciones y órganos administrativos del Estado, cubiertos por la personalidad jurídica única de este. La nueva Administración judicial Autónoma se somete, como dice el artículo 47 de la Ley Orgánica del C.G.P.J. (se refiere a la Ley de 1980), al control judicial de la Jurisdicción contencioso-administrativa como las demás Administraciones Públicas y su actividad se sujeta en principio a las normas jurídico-administrativas, lo que explica la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo y el régimen de los recursos (págs. 216 a 218)». Y en el apunte a pie de página 217, se contiene una consideración del mismo autor sobre la Administración judicial que nos permite comprender toda la dimensión estructural y organizativa de la referida Administración Judicial, al manifestar: «la Administración judicial se ha desgajado en dos partes: una que sigue en la Administración del Estado -o gubernativa, como hemos dicho supra-, o que quizá se transfiera parcialmente a las comunidades autónomas, y la otra, que se constituye constitucionalmente con autonomía en el seno del mismo Estado y que estará formada por el C.G.P.J. y los órganos de gobierno de las Audiencias y Tribunales, regulados en la L.O.P.J.: esta Administración Judicial autónoma es en lo fundamental una Administración de personal, aunque la L.O.P.J. le reconozca además funciones de participación en todo cuanto se refiera a la organización, regulación y sustentación de la Administración de justicia, especialmente en materia normativa» (págs. 217 y 218, no 96).

Por último, señalar que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 56/90, de 29 de marzo, fundamento de derecho sexto, y 62/90, de 30 de marzo, fundamento de derecho cuarto, distingue entre «Administración de Justicia» y «Administración de la Administración de Justicia». La primera comprende el ejercicio de la potestad jurisdiccional y el gobierno del Poder judicial, que corresponde al C.G.P.J. Por su parte, la «Administración de la Administración de Justicia» se reserva para el conjunto de medios personales y materiales que, sin formar parte del núcleo de Administración de justicia, se colocan al servicio de ella.

IV. LA ADMINISTRACION DEL PODER JUDICIAL EN LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL. PRINCIPIOS Y TECNICAS. REGIMEN JURIDICO DE SUS ACTOS, ADAPTADO A LA LEY 16/94 DE 8 DE NOVIEMBRE (B.O.E. DE 9 DE NOVIEMBRE DE 1994)

Llegados a este punto, debemos pasar al análisis de los principios y técnicas empleados por la L.O.P.J. para regular el régimen legal y la organización de la Administración autónoma de la justicia. Con carácter previo quisiera hacer una salvedad, y es que, cuando terminé dicho trabajo, no se había publicado todavía la reforma de la Ley Orgánica del Poder judicial, por lo que la presente exposición tendrá una doble vertiente, la que se refiere al régimen jurídico de los actos de la Administración del Poder judicial con anterioridad a dicha reforma y la que se plantea con ulterioridad a ella, incluyendo el desarrollo reglamentario derivado de la Ley Orgánica 16/94, de 8 de noviembre.

Ya hemos visto cómo el Poder judicial viene caracterizado por una pluralidad de órganos, multiplicidad orgánica que goza de una doble dimensión funcional, una prevalente, nuclear y superior, que es la función jurisdiccional, y otra, subordinada, dependiente y derivada, que es la función administrativa; ello hace que el órgano judicial, como ya señalara CALAMANDREL en sus «Instituciones de Derecho Procesal Civil», Vol. II, E.J.E.A., Buenos Aires, 1962, tenga carácter complejo y comprenda una pluralidad de oficios agrupados en su interior. Ambas funciones están íntimamente relacionadas, si bien la función administrativa encuentra su caracterización funcional en su propia relación Instrumental respecto de la función judicial, que se apoya fundamentalmente en el principio de su independencia. De aquí que bien se pueda decir que la forma de ser de la propia función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado conforma y delimita ónticamente la función

medial en que consiste la vertiente administrativa o de gobierno de los distintos órganos jurisdiccionales. Esta perspectiva nos obliga a bucear en la L.O.P.J. para extraer de la misma los principios garantistas que conforman el apoyo institucional de la estructura organizativa de la Administración especial analizada, para pasar a exponer los principios y técnicas que configuran dicha Administración judicial, así como la estructura organizativa en la que se asienta.

De esta forma, debe señalarse que la Administración judicial se asienta sobre una serie de principios garantistas que constituyen la esencia misma de la base operativa de aquella y que tienen su apoyo normativo en la propia Carta Magna que servirá de estructura fundamentadora básica, traduciéndose ulteriormente en la misma L.O.P.J., bien de forma literal, o bien de forma más pormenorizada. Así, podrían significarse los siguientes:

1.º El Poder judicial como tal poder se estructura en la actualidad en el marco de la cláusula del Estado de Derecho con las derivaciones que tal reconocimiento implica y tal y como dicha cláusula se ha formulado por los juristas alemanes de principios del siglo XX (contenido formal, ver STERN) y que sería aquel en que rige el principio de legalidad de la Administración (esto es, un Estado en el que la Administración no puede intervenir en la esfera de libertad de los individuos sin una precisa autorización por ley), así como las reglas de la división de poderes, de la supremacía reservada de la ley, de la protección de los ciudadanos mediante Tribunales independientes y de la responsabilidad del Estado por actos ilícitos, eludiéndose en todo caso la arbitrariedad de la Administración en su actuación-, concepto formal que la doctrina de la postguerra ha completado con un contenido material recuperando el carácter axiológico de sus orígenes. El Estado de Derecho debe ser concebido como un principio material de ordenación de la actividad estatal, la cual ha de dirigirse a la concesión de unos valores determinados, el más importante de los cuales es el de la garantía y protección de la libertad personal y política (ver SANTAMARIA PASTOR: «Fundamentos de Derecho Administrativo», Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, págs. 192 a 194). El Estado de Derecho asume como uno de sus valores esenciales el principio de separación de poderes, que ha de conllevar el reconocimiento del Poder Judicial como Poder independiente sometido al imperio de la Ley y del Derecho (arts. 1.1, 9.1, 9.3, 106, 117 y 122 de la Constitución- arts. de la L.O.P.J. 1, 2, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 104 y ss.)

2.º El sometimiento del Poder judicial al imperio de la Ley y al Derecho. Como dirá LOEWENSTEIN, en su «Teoría de la Constitución», página 294: «La Ley, y sólo la Ley es su dueño». De este modo, la Ley se convierte en la garantía última de su independencia judicial, a la que va indefectiblemente unida (arts. 1.1, 9.1, 9.3, 106, 117.1 y 2 de la Constitución; arts. 1, 6, 8, 12.3 todos ellos de la L.O.P.J.); vinculación que tiene su formulación en sentido positivo en la atribución de potestades y de competencias a los órganos administrativos del Poder judicial.

3.º La independencia judicial, principio garantista que se constituye como uno de los pilares básicos del Estado de Derecho y del imperio de la Ley; de esta suerte, el juez sólo sirve a ésta desde la autonomía que le da la propia Ley respecto y frente a los demás poderes (art. 117 de la Ley Fundamental; y arts. 1, 12, 13, 14, 15, 104, 378 y ss.; 402 y ss.; 417.4 -reformado por Ley 16/84-, 418.1º -afectado por la Ley Orgánica 16/84- y 435 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). La independencia implica otras garantías como la de la inamovilidad y unas prohibiciones e incompatibilidades.

4.º El autogobierno de la Magistratura, que consiste en la creación de órgano autónomo y no dependiente de los demás poderes públicos que tiene como finalidad esencial garantizar la independencia del Poder judicial en su función jurisdiccional (arts. 117 y 122 de la C.E.; y arts. 104 y ss. de la L.G.P.J.).

5.º El establecimiento de la reserva de la Ley Orgánica en la materia y que afecta al contenido normativo al que se refiere el artículo 122.1 de la Constitución: «La Ley Orgánica del Poder judicial determinará la Constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los

jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia». Dicha reserva legal, con ser una garantía, está afectada a problemas interpretativos sobre el alcance que se ha de dar a los conceptos jurídicos indeterminados empleados por el constituyente; lo que se ha complicado con la fuerza expansiva que en su regulación ha adoptado la propia L.O.P.J., al incluir disposiciones que no son orgánicas, sino procesales, como bien ha señalado FAIREN GUILLEN en sus «Comentarios a la L.O.P.J. de 1 de Julio de 1985», EDERSA, páginas 11 a 20 (art. 122.1 de la Constitución); dicha congelación de rango normativo por su propia dimensión ha de afectar a la estructura organizativa y régimen jurídico de la función administrativa del Poder judicial.

6.º El principio de unidad jurisdiccional (arts. 117.5 de la Carta Magna; arts. 3 y 104 de la Ley Orgánica 6/85), que significa que la jurisdicción es única y se ejerce por los Juzgados y Tribunales previstos en la misma, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la C. E. a otros órganos (Sentencia 2 de febrero de 1987), lo cual supone de hecho que prevalezcan y predominen en el ejercicio de la función jurisdiccional los Tribunales ordinarios y con las garantías ordinarias, asumiéndose tan sólo en supuestos excepcionales la existencia de Tribunales especializados y en los casos previstos por las normas, que en modo alguno podrán constituir el criterio general; extendiéndose la jurisdicción de tales Tribunales ordinarios a todo el territorio nacional.

7.º El principio de exclusividad del Poder judicial (art. 117.3 y 4 de la Constitución; art. 2 de la L.O.P.J.), que significa que en un Estado de Derecho, tan sólo a los jueces y tribunales, salvo en materia de garantías constitucionales, les es dada la función de definir el alcance del Derecho, tutelando, de este modo, los intereses y derechos de los ciudadanos, de todas las personas y extendiéndose a todas las materias; o sea, en última instancia, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que ha de tener incidencia en las facultades de los otros Poderes públicos en lo que respecta a la ejecución de lo juzgado (Administración).

Estos principios conforman auténticas garantías que han de inspirar y penetrar en todo caso la función administrativa del Poder judicial, bien diseñando y condicionando su estructura, bien insuflando su actividad. Ahora bien ¿cuáles son los principios y técnicas que arbitra la Ley Orgánica del Poder judicial para configurar dicha actividad administrativa? Como afirmación general valga la manifestación de GONZALEZ NAVARRO contenida en su trabajo: «Mito y Garantías Jurídicas de la nueva L.O.P.J.», al que ya se ha hecho referencia, al decir: «en alguna de las grandes leyes que están desarrollando la vigente Constitución española se advierte una tendencia a someter a los órganos administrativos de apoyo de los restantes "poderes públicos" al régimen de garantías que aporte el Derecho Administrativo, concebido hasta ahora como un Derecho condicionante de la Administración pública exclusivamente. Pero, si bien esta tendencia marca un rumbo que puede resultar fecundo en orden a conseguir la deseable limitación del poder por el Derecho, hay no poco riesgo en conseguirlo si no se adoptan desde el principio las necesarias cautelas» (págs. 186 y 187, Actualidad Administrativa, 1986). De lo expuesto debe desprenderse la existencia de dichas técnicas administrativas, que queden materializadas en la L.O.P.J. a través de los siguientes preceptos, destacando por su carácter de supletoriedad general y extensión:

Artículo 142.1.1: «En todo cuanto no se hallare previsto en esta Ley, se observarán, en materia de procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo General, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, sin que, en ningún caso, sea necesaria la intervención del Consejo de Estado. 2. Tratándose de actos declarativos de derechos, la revisión de oficio y, en su caso, la previa declaración de lesividad se adoptarán por el Pleno del Consejo por mayoría absoluta de sus miembros».

Dicho artículo encuentra su desarrollo en los artículos 157 y ss. del Reglamento de Organización y Funcionamiento del C.G.P.J., aprobado por Acuerdo de fecha 22 de abril de 1986, en cuyo título VI se regula «Actuaciones y funcionamiento del Consejo General del Poder judicial», y que está compuesto por

tres capítulos: Capítulo I (Normas Generales), artículos 157 a 163. Capítulo II (Tramitación de los recursos administrativos), artículos 164 a 167; y Capítulo III (De la revisión de oficio de los actos del Consejo), artículo 168.

Dicho contenido normativo, si bien hace referencia al C.G.P.J., no excluye «mutatis mutandis» su aplicación a todo el conjunto de órganos judiciales con funciones administrativas, ya que las técnicas aplicadas en los artículos 140, 142 y 143 de la Ley 6185, conforman un derecho común en la materia, extendible a todas las demás, salvadas las diferencias. En todo caso, debe admitirse que el C.G.P.J. constituye el órgano de autogobierno del Poder judicial en el que se encuentran las funciones burocráticas y administrativas por excelencia, siendo un órgano de carácter no jurisdiccional; dicho diseño institucional conlleva por se la centralización prácticamente de toda la actividad administrativa del Poder judicial; de aquí que DELGADO BARRIO, en su trabajo: «Régimen jurídico de los actos del C.G.P.J.: Impugnación», R.E.D.A., 1982, configura al Consejo como una Administración Pública y el órgano supremo de la Administración de justicia (pág. 839).

El marco de supletoriedad invocado nos permite diseñar y diferenciar las técnicas administrativas de carácter propio que recoge la L.O.P.J., y las supletorias, conformando las mismas un régimen jurídico propiamente administrativo de estructura diferenciada del régimen jurídico privado que, como bien señala DELGADO BARRIO, siguiendo a ALESSI, las lagunas de la normativa que regula la organización y actuación del Consejo (y por extensión, las funciones no jurisdiccionales o gubernativas del Poder judicial), no podrán cubrirse acudiendo al art. 4.3 del Código Civil, pues la supletoriedad de este Código ha de referirse precisamente al Derecho privado y no al Derecho público, que se inspira en principios muy diferentes a los de aquél; si bien matizándolo, en el sentido de la aplicación de los supraconceptos y principios generales del Derecho privado, que por su vocación de derecho común y multidisciplinar conforman una auténtica Teoría General del Derecho aplicable a todas las ramas jurídicas. De aquí que concluya el propio DELGADO, en consonancia con las tesis inicialmente expuestas, que pueda admitirse la supletoriedad del Derecho Administrativo del Poder ejecutivo con carácter genérico, es decir, no sólo en los supuestos en los que existe remisión expresa en la L.O.P.J. sino también en aquellos en los que exista analogía en las exigencias normativas de la Administración del Poder judicial y de la Administración del Poder Ejecutivo, con independencia de que aquél se considere como «especial o autónomo», en mi opinión más próxima de la naturaleza de éste que de aquél.

Esta tesis de supletoriedad queda evidenciada en el Acuerdo adoptado por el Pleno del C.G.P.J., de fecha 7 de junio de 1995, por el que se ordena la publicación de los Reglamentos de la Carrera Judicial, de la Escuela Judicial, de los jueces de Paz y de los Organos de Gobierno de los Tribunales y de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones judiciales, así como de la relación de ficheros de carácter personal existentes en el C.G.P.J. (B.O.E., núm. 166, de 13 de julio de 1995).

Pues bien, en el Anexo I, atinente al Reglamento número 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, en su Exposición de motivos, motivo quinto, se hace referencia a dicho marco de acogimiento mimético de las técnicas jurídico- administrativas, al decir: «El título IV del presente Reglamento establece normas complementarias de las contenidas en la Ley Orgánica del Poder judicial, reguladoras de determinados procedimientos administrativos, que se inspiran en los mismos principios que consagra la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Así es como se hace referencia en el texto reglamentario a la aportación de documentos; se dispone que los efectos de la falta de resolución expresa respecto de dichos expedientes sean estimatorios, si bien en determinados supuestos serán desestimatorios con el fin de impedir que pueda producirse el reconocimiento de derechos cuando carece de los requisitos exigidos para ello, y singularmente en aquellos casos que han de producir consecuencias económicas u organizativas que, por su incidencia en el gasto público y en el sistema de organización del C.G.P.J., han de entenderse exceptuados del criterio

general de estimación presunta; se establecen plazos para la resolución de los expedientes cuya duración ha sido determinada de acuerdo con las peculiaridades y trámites necesarios en cada tipo de expediente; se prevé la ampliación de plazos mediante acuerdo expreso; se regulan, por último, los requisitos necesarios para la eficacia de las resoluciones presuntas y el fin de la vía administrativa». A lo largo del desarrollo de la mentada disposición reglamentaria esta vertiente de aplicación de las técnicas jurídico-administrativas se concreta, sobre todo en su título IV, al regular la tramitación de expedientes sobre cuestiones que afectan al estatuto de los jueces y Magistrados, en cuyo artículo 115.3 establece con carácter general la observancia supletoria en materia de procedimientos, recursos y formas de los actos del C.G.P.J., y en cuanto sean aplicables, de las disposiciones de la Ley 30/1992; singularizándose dicha observancia en otros artículos del mismo Reglamento, como el artículo 122 (sobre presentación de documentos); 128 (sobre impugnación de actos trámite); 131 (sobre la presentación de solicitudes para tomar parte en el concurso para la provisión de las plazas de Magistrado suplente y de juez sustituto); 151 (sobre la presentación de instancias para formar parte del concurso para la provisión de jueces en régimen de provisión temporal); 180 y 189 (sobre plazos y motivos para recurrir el acuerdo de la Comisión Permanente del C.G.P.J., resolutorio del procedimiento de los concursos reglados y discrecionales); 183 y 191.1 (sobre la forma de presentar las solicitudes en los concursos reglados y discrecionales); 227 (sobre los motivos y formas para recurrir las resoluciones de la Comisión Permanente del C.G.P.J. sobre la situación administrativa de jueces y Magistrados); 259.2 (sobre plazos, motivos y formas para interponer recurso contra la revocación o suspensión de licencias o permisos concedidos a los jueces y Magistrados); 274 (sobre la necesidad de dar traslado al interesado para alegaciones del Informe desfavorable del Servicio de Inspección emitido acerca de la petición de autorización de compatibilidad); 286 (sobre los plazos, motivos y formas del recurso deducido contra el acuerdo de la Comisión Permanente resolviendo las rectificaciones formuladas respecto al escalafón general de la Carrera Judicial).

Por su parte, en el Reglamento número 3/1995, de 7 de junio, de los Jueces de Paz (Anexo 11 del Acuerdo de 7 de junio de 1995), en su artículo 12, se remite a lo establecido en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, para determinar los plazos, motivos y formas del recurso ordinario o de revisión que se deduzca contra los acuerdos del nombramiento de jueces de Paz.

Especial mención merece el Reglamento número 4/1995, de 7 de junio, de los Organos de Gobierno de Tribunales, que viene a colmar las lagunas que en la materia existían, complementando, a su vez, de forma pormenorizada el contenido de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al establecer el régimen de los actos de las Salas, con expresa regulación de los actos presuntos, supuestos de suspensión de la eficacia de los actos impugnados y medidas que en tal caso han de adoptarse, tomando en consideración las innovaciones introducidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como bien se señala en su Exposición de motivos (Motivo II, apartado sexto). De nuevo se constata aquí cómo la actividad gubernativa de las Salas y Juzgados que regula acoge para sí las técnicas jurídico-administrativas propias del Derecho Administrativo Común, lo que viene a ser reconocido de forma implícita por la Exposición de motivos del propio Reglamento, que se hace objeto de estudio. Pero ello se hace más patente a lo largo de su regulación; así, el artículo 12.4 (cuando establece que los acuerdos de las Salas de Gobierno, del Pleno y de las Comisiones, en su caso, serán motivados); el artículo 12.5 (que prescribe la necesidad de que los acuerdos de las Salas de Gobierno sean puestos en conocimiento del C.G.P.J. y serán comunicados, cuando les afecten, a los jueces y Magistrados destinados en el territorio, al Ministerio Fiscal, a los Colegios Profesionales y a los demás interesados); el artículo 14 (que establece el régimen de recursos de los actos de las Salas de gobierno, acomodándose en cuanto a plazos, motivos y formas a la Ley 30/1992, si lo permite su naturaleza; así como la obligación de resolver, según lo dispuesto en la Ley 30/1992; el carácter presunto de los actos en ausencia de resolución expresa y la ejecutividad del acto); el artículo 15 (que después de establecer el principio de ejecutividad, hace una regulación exhaustiva de la suspensión de la eficacia del acto,

que prácticamente copia la regulación contenida en el artículo 111 de la Ley 30/1992); el artículo 59 (que establece el régimen de los actos de los Presidentes de los Tribunales, Audiencias y Salas, a los que les será de aplicación lo establecido en este Reglamento para los actos de las Salas de Gobierno; y el de los recursos); el artículo 69.3 (que regula el deber de abstención de los miembros asistentes a las juntas de Jueces, remitiéndose, en cuanto sea aplicable, a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 30/1992); el artículo 71.3 (que establece la ejecutividad de las propuestas elevadas por las juntas de jueces a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de justicia o a otros órganos; posibilitándose que los que tuvieren la cualidad de interesados, en los términos que establece la Ley 30/1992, y los miembros de la junta desidentes podrán recurrir ante el Pleno del C.G.P.J., en los términos que se establece en el Reglamento para los actos de las Salas de Gobierno y, supletoriamente, en la Ley 30/92); el artículo 88 (que establece el régimen jurídico de los actos de las Salas de Gobierno, que a su vez reenvía a la Ley 30/92 para la determinación del marco aplicativo de ciertos aspectos de aquel régimen).

En este sentido no debemos obviar que los restantes órganos de gobierno del Poder Judicial (sobre todo Tribunales Superiores de justicia y Audiencia Nacional) tienen competencias jurídico-administrativas que derivan en auténticos procedimientos o expedientes que están necesitados, ante la ausencia de una norma de remisión expresa, de la cobertura que le da el Derecho Administrativo.

Pasemos, pues, al análisis de dichas técnicas:

1. La L.O.P.J. establece la técnica propiamente administrativa de la atribución de potestades y de competencias, por la vinculación de la Administración judicial al principio de legalidad (art. 1.1, 9.1 y 3 de la Constitución), lo cual se conexas como fundamento de su propia estructura organizativa; lo que exige que para su legítimo ejercicio exista previsión legal (habilitación legal) al respecto y la derivación consecuente de su control jurisdiccional. Así, destacarían los artículos 1, 2, 104, 107, 127, 131, 133, 135, 152, 160, 168.... de la L.O.P.J., algunos de ellos modificados parcialmente por la Ley O.16/1994, de 8 de noviembre.

2. Entre las competencias propias del C.G.P.J., se encuentra la atribución de una auténtica potestad reglamentaria (art. 107.9 de la Ley O. 6/85) que se ejercerá en los términos que señale el artículo 110 de la misma, que dispone: «el C.G.P.J. podrá dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la Función Pública. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Pleno del C.G. por mayoría de tres quintos de sus miembros, se publicarán en el B.O.E., autorizados por el presidente» (este artículo ha sido profundamente modificado por la Ley O. 16/94, como ya veremos). Dicha atribución supone el reconocimiento de una potestad normativa de rango inferior a la ley, que por excelencia corresponde al Gobierno y a la Administración pública (art. 97 de la Ley Fundamental). Dicha actividad normativa secundaria está atribuida al Consejo por razón de ser el órgano superior de gobierno del Poder Judicial, como garantía de su autonomía institucional y como instrumento básico para la realización de sus funciones constitucionales e institucionales. Su proyección es doble, interna y organizativa, y externa, aunque ésta de efectos más limitados y sobre las materias propias de su competencia.

Dicha potestad reglamentaria de titularidad del Consejo encuentra un inicial problema interpretativo con la problemática de la reserva reglamentaria que se atribuye al Gobierno para el desarrollo de la presente Ley Orgánica por la disposición adicional primera, 2, declarada constitucional por el Tribunal Constitucional en Sentencia 108/86, de 29 de julio, y que tiene su punto de fricción más destacado en el desarrollo reglamentario del estatuto jurídico de los jueces y Magistrados, pues en las restantes materias, como puede ser el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, la competencia corresponde sin duda alguna al Gobierno, como bien señala a tal respecto el informe del C.G.P.J., publi-

cado en enero de 1987, sobre competencias de dicho Consejo en el desarrollo reglamentario del C.G.P.J. y que afectaría a los aspectos más secundarios y auxiliares, que no quedan en el campo de la reserva de la Ley Orgánica como garantía del valor superior de la independencia judicial; afectaría, por lo tanto, no a los derechos y deberes, sino a las condiciones accesorias para su ejercicio, y que no pueden quedar radicados en la titularidad normativa del Gobierno en aras de la defensa de ese mismo principio de independencia Judicial; afectaría, por lo tanto, no a los derechos y deberes, sino a las condiciones accesorias para su ejercicio, y que no pueden quedar radicados en la titularidad normativa del Gobierno en aras de la defensa de ese mismo principio de independencia judicial, por lo menos por lo que respecta a aquellos aspectos del régimen estatutario directamente conexiones con la función jurisdiccional y su consecuente independencia, pudiendo afectar a los aspectos funcionariales no relacionados con el valor de independencia (Gobierno). Dicha función reglamentaria tendría un carácter externo, no doméstico u organizativo, lo cual implicaría reconocerle tal posibilidad frente a la tesis negativa sustentada por otros autores (ADOLFO CARRETERO y FERNANDO LEDESMA); dicha dimensión externa afectaría a materias como la regulación de los datos personales y profesionales que debe comprender el Escalafón de la Carrera judicial (art. 300 L.O.P.J.); el tiempo mínimo que deben llevar los jueces y Magistrados en el destino al que hubieren accedido voluntariamente para poder concursar (art. 327.2 L.O.P.J., modificado por la Ley O. 16/94); los términos de preferencia para la provisión de Juzgados de Menores (arts. 329.3 de la L.O.P.J., modificado por la Ley O.16/94); los criterios de valoración como mérito preferente en los concursos para la provisión de órganos judiciales de conocimiento de idiomas y del Derecho civil especial de las Comunidades Autónomas (art. 341.2); los documentos que deberán acompañarse y los informes que deban solicitarse previamente a resolver sobre el reingreso en la Carrera Judicial de los excedentes voluntarios y los suspensos (arts. 365.2 y 366.2 de la L.O.P.J.); el régimen jurídico de las licencias y permisos (art. 377). A su vez, la L.O.P.J. atribuye expresamente al Consejo la regulación de las pruebas selectivas de promoción dentro de la Carrera Judicial.

Lo antedicho ha quedado perfectamente configurado por una regulación explícita que de la regulación reglamentaria del C.G. hace el artículo décimo de la Ley Orgánica 16/94 de 8 de noviembre, en donde, confirmando el reconocimiento de la potestad reglamentaria que ya hizo la Ley O. 6/85 respecto del Consejo General, viene a reconocer la potestad reglamentaria externa del Consejo y a regular de forma pormenorizada las distintas materias que pueden ser reguladas a través de dicha potestad por el meritado órgano superior del Poder Judicial, manteniéndose los requisitos que para el ejercicio de dicha potestad se recogían anteriormente y que pasan a regularse en el actual artículo 100.4, si bien se ven incrementados por los contenidos en el artículo 110.3 y por el apartado segundo del artículo 139, que dispone que los reglamentos aprobados por el Consejo General del Poder Judicial se publicarán en la forma prevista en el artículo 110.4 de dicha Ley; igualmente se mantiene con respecto al Gobierno la facultad que se le atribuía por la disposición adicional primera número 2 de la Ley O. 6/85 de 1 de julio.

De este modo, serían materias propias del Gobierno las expresamente delimitadas como tal por la L.O.P.J. y las que afecten al régimen estatutario del resto del personal de la Administración de Justicia.

El procedimiento de elaboración de los reglamentos internos u organizativos se adecuará a los requisitos que determina el inciso segundo del artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, actualmente artículo 110 números 3 y 4 de la Ley Orgánica 16/94, que se han visto ampliados por dicha reforma; es decir, corresponde al Pleno su aprobación, con el quórum especial de los tres quintos de sus miembros, y su publicación se hará en el B.O.E., con autorización de Presidente; complementado por lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, de fecha 22 de abril de 1986 (B.O.E. 5 de mayo), correspondiendo a la Comisión de Estudios e Informes redactar las iniciativas o propuestas que el Consejo acuerde ejercitar en materia normativa, sometiéndolas a la consideración del Pleno o ultimándolas conforme a la consideración del mismo (art. 81.1 del Reglamento), así como elaborar los proyectos de los

Reglamentos que deba aprobar el Consejo, que en todo caso está apoyado por la Sección de Estudios e Informes (art. 102 Reglamento), en todo lo demás ha de ser considerada como supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto a la elaboración de disposiciones generales (arts. 129 y ss. de la Ley de 17 de julio de 1958, en tanto no derogados por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, según establece la disposición derogatoria, segunda, b», si bien con la salvedad de no exigirse el informe preceptivo del Consejo de Estado, por tratarse de Reglamentos autónomos o independientes. Tal aplicación supletoria vendría dada por la consideración del Poder judicial en su función gubernativa como Administración instrumental, medial según lo ya expuesto. Entiendo que al desarrollo de la potestad reglamentaria externa, a la que ya se refiere el artículo 110.2 de la L.O.P.J., modificado por la Ley Orgánica 16/94, le son igualmente aplicables los propios trámites procedimentales que configura la Ley Orgánica con carácter general, dada su propia supletoriedad específica y sin que sea precisa tampoco la intervención del Consejo de Estado, pues, dado el carácter autónomo del C.G.P.J., se ha de considerar plena su función reglamentaria, y no necesitada de la intervención de órganos administrativos que operan en el ámbito genuino de la Administración Pública del Estado, y buena expresión de este parecer es la propia voluntad del legislador, cuando en el artículo 142 de la Ley Orgánica 6/85 excluye tal posibilidad en el marco de los actos administrativos no normativos del Consejo. En todo caso, debe posibilitarse junto al informe del Gabinete Técnico, la audiencia a las Asociaciones de jueces y Magistrados (aplicando lo dispuesto en el art. 130.4 de la L.P.A.; en la actualidad exigido de forma expresa en el artículo 110.3 según modificación operada por la Ley Orgánica 16/94). Por último, indicar que el artículo 143.2 de la L.O.P.J., en consonancia con la naturaleza de tales disposiciones y coadyuvando a reafirmar la tesis jurídico-administrativa de dicha función, establece la posibilidad de su fiscalización judicial en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo. Tal posibilidad de impugnación directa no debe impedir por obvias razones de tutela judicial efectiva su impugnación indirecta a través de los actos de aplicación individual.

Si la Ley O. 16/94, de 8 de noviembre, como ya se ha indicado reconoció de forma expresa la potestad reglamentaria externa del C.G.P.J., que según el preámbulo del Acuerdo del 7 de junio de 1995, del Pleno del C.G.P.J., ha implicado la adecuación de la norma a la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 108/1986, de 29 de julio, dicho Acuerdo ha venido, por vía de desarrollo, a confirmar su existencia y alcance, debiendo realizarse las siguientes precisiones en tal sentido delimitador: Que, según su preámbulo, el actual artículo 110.2 de la Ley O. 6/85 habilita al Organismo de Gobierno del Poder judicial para dictar Reglamentos de desarrollo de la Ley en los casos que se contengan regulaciones de carácter secundario o auxiliar respecto de la Ley Orgánica o se disciplinen aspectos accesorios del Estatuto Judicial; conteniendo además dicho precepto una relación no exhaustiva de las materias a que deben extenderse las nuevas atribuciones normativas del Consejo. Complementándose el sistema con la mención que contiene la disposición final primera de la Ley Orgánica 16/1994, en cuya virtud el Consejo habrá de dictar dentro del plazo de seis meses los Reglamentos necesarios para su desarrollo, aprobándose, de este modo, por el referido Acuerdo (art. 1.1), los Reglamentos de la Carrera Judicial, de la Escuela judicial, de los Jueces de Paz, de los Organos de Gobierno de Tribunales, y de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones judiciales.

El Acuerdo destaca por contener un precepto que sigue la técnica de delimitación de normas vigentes según se establece en el artículo 129.3 en relación con la disposición final primera de la Ley de 17 de julio de 1958.

3. La L.O.P.J. diseña para el desarrollo de la función gubernativa o administrativa del Poder judicial una auténtica estructura organizativa, constituida por una complejidad orgánica que se estratifica en distintos niveles y con distinto ámbito institucional y territorial de competencias, lo que da idea acerca de su complejidad y problematicidad, si partimos de que esta Administración de apoyo instrumental está al servicio y

condicionada por la Administración de justicia o jurisdiccional, pues, como ha señalado Antonio DEL CACHO en su trabajo «Gobierno interno de Tribunales y Juzgados. Salas de Gobierno. Presidentes de Tribunales y juzgados. Salas de Gobierno. Presidentes de Tribunales Superiores de justicia. junta de Jueces» (*Poder judicial*, número especial V, página 221): «La instauración de estos órganos de gobierno del Poder judicial tiende a dar efectividad a la separación de poderes, como presupuesto necesario en orden a lograr la independencia institucional de Jueces y magistrados, requisito imprescindible para dar satisfacción al derecho subjetivo de carácter público de obtención de una justicia auténtica». La propia Constitución nos da ciertos perfiles sobre dicho entramado organizativo, cuando indica que «El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales ... » (art. 117.5 de la C.E.); «La Ley Orgánica del Poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y Tribunales» (art. 122 de la C.E.); «El C.G.P.J. es el órgano del mismo» (art. 122.2 de la Carta Magna); y la L.O.P.J., en sus artículos 104 y ss., 149 y ss., 160 y ss. y 166 y ss., desarrolla y confirma su existencia, siendo en este sentido básico lo dispuesto en el artículo 104.2 de dicha Ley, al establecer: «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, 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». A dichos órganos hay que unir los jueces Decanos y las juntas de jueces (art. 166 de la Ley O. 6/85), sin olvidar, a mi juicio, los propios órganos jurisdiccionales unipersonales que, aunque de forma residual, también ejercen funciones gubernativas en su propio ámbito competencial y orgánico relativo al personal que sirve en el órgano jurisdiccional de que es titular, si bien ya no afectaría al propio Poder Judicial en su función genuina (arts. 104, 106.3 de la Ley Orgánica). Dentro de esta estructura múltiple y difusa, al Consejo General le vendría dada por extensión la función de gobierno del Poder judicial (art. 122.2 de la Constitución y 104.2 de la L.O.P.J.), su dimensión sería incluso constitucional, con la congelación de rango legal que cada atribución conlleva, cualidad que no puede predicarse de los restantes órganos de gobierno, en donde entraría la libre configuración de la Ley, de aquí que toda la función de gobierno del Poder judicial quede centralizada en el Consejo, quien la ejerce de forma maximalizante con el reconocimiento de auténticas potestades administrativas como la revisión de oficio, potestad reglamentaria, presunción de legalidad de sus actos, autoejecución, cierta potestad financiera (en la actualidad se le reconoce potestad presupuestaria, así en el artículo 107 apartado 8 y en los apartados 12 y 13 del artículo 127, establecidos según reforma de la Ley Orgánica 16/1994). Dentro de la macroorganización del Poder Judicial, existiría la microorganización residenciada en el propio Consejo, que dispone de su propia estructura organizativa interna para el desarrollo de la función constitucionalmente atribuida. Destaca por su clarividencia funcional y descriptiva la agrupación que GONZALEZ NAVARRO hace de las diferentes organizaciones y órganos en su trabajo ya referido: «De la Justicia, de los jueces y otros sintagmas afines», *Actualidad Administrativa* número 2, 1988, página 91, al distinguir entre órganos representativos (Presidente del Tribunal Supremo -art. 105 L.O.P.J.-, de los Tribunales de Justicia -art. 161.1.-, de Salas determinadas -art. 162.2.-, Jueces Decanos -art. 166.-); órganos de Administración de personal (Ministerio de justicia, Consejo General del Poder judicial -art. 122 C.E. y arts. 107 a 148 L.O.P.J.-; Centro de Estudios Judiciales, en la actualidad modificado por la Ley Orgánica 16/94 que distingue entre el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de justicia, dependiente del Ministerio de justicia, y el Centro de Selección y Formación de jueces y Magistrados, dependiente del Consejo General del Poder judicial); de Administración general (Salas de Gobierno -art. 149 a 159.-; Presidentes y jueces-, Jueces Decanos; juntas de Jueces -arts. 169 y 170.-, Secretarios -art. 178.-); órganos especializados de apoyo (Gabinete Técnico del Consejo General del Poder judicial y del Tribunal Supremo -art. 163.-; Instituto de Medicina Legal -art. 504 modificado por el art. 21 de

la Ley O. 16/94; Instituto de Toxicología -art. 505, modificado por el art. 21 de la Ley Orgánica 16/94-; Forensías -art. 501 modificado por el art. 21 de la Ley Orgánica 16/94-), órganos de control (Inspectores: Servicio de Inspección del C.G.P.J., Presidente del Tribunal Supremo, Presidentes de los Tribunales Superiores de justicia, Presidente de la Audiencia Nacional y Presidentes de las Audiencias Provinciales, Presidentes de Salas y de Secciones, jueces. De control financiero: Intervención Delegada y Tribunal de Cuentas, este último como órgano de control externo).

Esta realidad organizativa y competencial de los órganos gubernativos del Poder Judicial ha encontrado debido desarrollo y clarificación legal, con la aparición del Reglamento número 4/1995 de 7 de junio, de los Organos de Gobierno de Tribunales, que, como expresa su Exposición de motivos, aborda con vocación de universalidad toda la materia referida a Organos de Gobierno, excluido el C.G.P.J. (art. 110 de la Ley O. 6/85, Motivo I), determinándose como órganos que constituyen el gobierno interno de los juzgados y Tribunales, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de justicia, constituidas, en su caso, en Pleno o en Comisión; por los Presidentes de los Tribunales y de las Salas de Justicia; por los Presidentes de las Audiencias; por los jueces Decanos y por las Juntas de Jueces (art. 1.1 del Reglamento); recogándose como atribuciones de las Salas de Gobierno las que la propia L.O.P.J. establece (art. 1,52 de la L.O. 6/85, modificada parcialmente por la L.O. 16/94, y artículo 4 del Reglamento regulador); con las especificaciones oportunas en determinadas materias en las que, por su interés e importancia, se considera necesaria tal previsión (Motivo II, apartado cuarto; arts. 4 y 5 del Reglamento). Respecto de los Presidentes de Tribunales, Audiencias y Salas, se parte del sistema legal de distribución de competencias en orden al gobierno del órgano judicial respectivo; así, corresponde a los Presidentes la competencia para resolver aquellas necesidades de gobierno que requieran una atención más inmediata y urgente (Motivo III de la Exposición, art. 160 de la L.O. del Poder judicial; arts. 54 y 55 del Reglamento), con posibilidad de delegación de sus funciones gubernativas (art. 56.2 y 3 del Reglamento núm. 4/1995); en cuanto a la regulación de las facultades gubernativas de los Presidentes de las Audiencias Provinciales, no basta con su integración como miembros natos en las Salas de Gobierno, sino que resulta preciso, en orden a la mayor eficacia de su gestión, explicitar las facultades de gobierno que se recogen en el artículo 164 de la L.O.P.J., destacando en especial la de presidir diariamente la reunión de los Presidentes de Secciones y Magistrados (Motivo III de la Exposición; art. 164 de la L.O. 6/85, y art. 57 del Reglamento). Por su parte, el artículo 57 del Reglamento especifica las funciones de los Presidentes de las Salas de Justicia. Destacan como órganos las Juntas de Jueces que para su regulación se parte del Acuerdo de 4 de diciembre de 1991 del Pleno del C.G.P.J., con las adecuadas adaptaciones a la nueva realidad normativa, definiéndose las competencias de las Juntas Generales en los artículos 166 de la L.O.P.J. y artículos 64 y 65 del Reglamento; y de las Juntas Sectoriales, en el artículo 65 del Reglamento. Por lo que se refiere a los jueces Decanos, se produce una especificación de las genéricamente recogidas en los artículos 167 y 168 de la L.O.P.J. partiendo del principio de potestades implícitas e inherentes a su cargo para establecer un criterio lo más preciso posible que evite situaciones de indeterminación (Motivo V de la Exposición-, arts. 167 y 168 de la L.O. 6/85; arts. 84 y 86 del Reglamento); posibilitándose que el juez Decano delegue funciones que no se refieran propiamente al ejercicio de jurisdicción o le estén encomendadas de modo privativo (art. 87 del Reglamento). El Reglamento reconoce la figura de los jueces Decanos delegados (art. 90 del Reglamento), con funciones delegadas sectorialmente y la posibilidad de su evocación por el juez Decano (art. 90 del Reglamento), lo que confirma la aplicación en este ámbito de la técnica de la delegación propia del régimen administrativo común (arts. 13 y 14 de la Ley 30/1992).

Por último, significar que el Reglamento considera como Organos de Gobierno interno de los juzgados y Tribunales, obviamente dentro de sus respectivos ámbitos, a los jueces.

La dimensión organizativa del Poder judicial, en todo caso, está condicionada por principios fundamentales como son los de unidad y de exclusividad jurisdiccional, independencia e inamovilidad jurisdiccional;

principios garantistas que modulan esencialmente la realidad organizativa de la Administración judicial y los principios que te son inmanentes, como pueden ser el de jerarquía y el de coordinación; principios éstos, por otro lado, propios de las grandes organizaciones administrativas. Centrándonos en el principio de jerarquía, no jurisdiccional sino administrativo, debe señalarse que el mismo, como bien indica Antonio DEL CACHO, tiene una doble manifestación: la ascendente, que se concreta en los recursos administrativos devolutivos de base jerárquica, específicamente en el recurso de alzada-, y en el sentido descendente, en el que la subordinación jerárquica implica que los órganos superiores pueden dirigir con carácter general la actividad de los inferiores mediante instrucciones y circulares, respecto de las que existe una vinculación por parte de los órganos subordinados, y que se extienden como es lógico a las materias de la competencia legal de los inferiores, que es donde estos ejercen su actividad. Ambas técnicas se articulan en los preceptos 143 y 158 de la L.O.P.J., respecto del principio de jerarquía en sentido ascendente; y en el artículo 162, en relación con el artículo 12.3, respecto de la descendente. Junto a dicho principio se encontraría el principio de coordinación, que nace como una consecuencia práctica de los principios de unidad, exclusividad e independencia jurisdiccional, y que pretende unificar por razones de eficacia la actuación de los distintos órganos de gobierno en el ejercicio de sus funciones administrativas, haciendo relevante el principio de jerarquía en sus propios ámbitos operativos. Tal técnica organizativa encuentra asiento en los artículos 152.1.9, modificado por la Ley Orgánica 16/94 (respecto de las Salas de Gobierno); 162 (respecto de los Presidentes de Tribunales); y el artículo 165 (respecto de los Presidentes de las Salas de justicia y jueces).

Todo lo expuesto demostraría las grandes afinidades entre la organización judicial y la administrativa, pero, como señala Adolfo CARRETERO en su estudio: «Organización de juzgados y Tribunales», ponencia presentada a las Jornadas sobre el Poder judicial, organizadas por el Ministerio de justicia y el Centro de Estudios Constitucionales, dichas afinidades obedecen a distintas finalidades que se reflejan en la estructura y funcionamiento del Poder judicial, ya que, al ser éste en última instancia el definidor de los derechos de los ciudadanos, su finalidad garantística hace que no todas las técnicas de gestión de servicio público propias de la Administración puedan ser adoptadas por el Poder judicial.

4. Se arbitra un régimen jurídico de los actos administrativos del Poder judicial, esencialmente del Consejo General, que tiene su regulación supletoria, por remisión expresa, en la Ley de Procedimiento Administrativo común; en este sentido, es nuclear el artículo 142.1 de la Ley O. 6/85 de 1 de julio, que remite, en todo cuanto no se halle previsto en dicha Ley, y relativo a materia de procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo General, en cuanto sean aplicables, a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo. Dicha remisión normativa general entiendo debe de ser predicable respecto de todos los actos dictados por los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de funciones administrativas, dado el carácter básico, común y general que para todas las Administraciones públicas tiene la Ley 30/92, de 26 de noviembre. De esta forma, el régimen Jurídico de los actos administrativos del Poder judicial pasa por una referencia a los requisitos del acto. En este sentido, los actos deben ser dictados por órgano competente (art. 12 de la Ley 30/92) en los términos que señala la Ley O. 6/85 para el Consejo General (arts. 107 y 108, modificados por la Ley Orgánica 16/94), y sus órganos en particular: Presidente (art. 1S), Pleno (art. 127), Comisión Permanente (art. 131, modificado por la Ley Orgánica 16/94), Comisión Disciplinaria (art. 133), Comisión de Calificación (art. 134); para las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de justicia (art. 152), Presidentes de Tribunales y Audiencias (art. 160), Presidentes de Salas y jueces (art. 165), Jueces Decanos y de las Juntas de jueces (arts. 169 y 170) sin perjuicio del complemento que en tal sentido establezcan las normas de desarrollo. Dicha competencia será irrenunciable, si bien se admite la técnica de la delegación (art. 13 de la Ley 30/92), que acoge la propia L.O.P.J.: en la Comisión Permanente por el Pleno (art. 131), en el Vicepresidente por el Presidente del Consejo General (art. 130.3), en los

Presidentes de Sala del Tribunal Superior de justicia y Presidentes de las Audiencias Provinciales por el Presidente del Tribunal Superior de justicia (art. 161.3); si bien estas delegaciones, en algunos casos, no se pueden entender en términos absolutos, pues habrá funciones indelegables, como ocurre por ejemplo, con respecto al Pleno del C.G.P.J., con las alzadas contra las decisiones de la Comisión Permanente (art. 127.6), la designación de los componentes de dicha Permanente (art. 127.1º), aprobación de los Reglamentos (art. 127.8)...

Con el desarrollo de la L.O.P.J. a través del Reglamento número 4/95, de 7 de junio, relativo a los Organos de Gobierno de Tribunales, tales conclusiones han sido objeto de juridificación, como queda reflejado en los artículos 14.1 y 2 y 15.21), 59.1, 69.3, 71.3 del mismo, en cuanto a la remisión general que hace a la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en cuanto al régimen de los actos; así como en el número 2 de su Exposición de motivos, apartado número 6, al expresar: «El régimen de los actos de las Salas se establece teniendo en cuenta las innovaciones introducidas en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con expresa regulación de los actos presuntos, supuestos de suspensión de los actos impugnados y medidas que en tal caso han de adoptarse». Todo ello sin menoscabo de la remisión, bastante explícita, que en tal sentido hace el Reglamento número 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, singularmente el artículo 115.3, al preceptuar, respecto de la tramitación de expedientes sobre cuestiones que afectan al Estatuto de jueces y Magistrados: «En todo aquello que no se hallare previsto en las normas referidas en el apartado anterior, se observarán en materia de procedimiento, recursos y formas de los actos del C.G.P.J., en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley 30/92»; siendo de destacar el artículo 128.1 de esta última disposición reglamentaria (Reglamento 1/1995) respecto de la remisión al régimen jurídico contemplado en la Ley 30/92 respecto a los actos de trámite.

Con respecto a la técnica jurídico-administrativa de la delegación y avocación deben significarse los artículos 199, 190 y 283 del Reglamento número 1/1995, de la Carrera judicial; y los artículos 56.3, 87.1, 90.1 y 5, todos ellos del Reglamento 4/1995 de los Organos de Gobierno de Tribunales.

Los actos han de dictarse conforme al bloque de legalidad que comporta el grupo normativo en el que se apoyan (tipicidad del acto administrativo), que se fundamenta en el ejercicio de una potestad y una concreta competencia, y que, en la medida en que cree, modifique, extinga o tutele actuaciones jurídicas individualizadas, debe estar motivado, adquiriendo especial relevancia en los supuestos de concursos para los cargos judiciales, en donde se ejercitan potestades discrecionales del órgano competente que ha de resolver, o cuando el acto tiene elementos discrecionales, por lo que deberá aplicarse con carácter general el artículo 54 de la Ley 30/92, eludiéndose así que la decisión administrativa incurra en mera arbitrariedad y posibilitándose el marco de su control judicial. En este sentido es significativa la modificación operada por la Ley Orgánica 16/94 en cuyo artículo 187.5 se establece que los acuerdos de los órganos del Consejo serán motivados, exigencia que en virtud de la doctrina general asentada ha de ser extendible a los restantes órganos gubernativos del Poder judicial.

Destaca la referencia que el artículo 143.1 de la Ley O. 6/85 hace a los actos de trámite susceptibles de impugnación (porque imposibilitan continuar el procedimiento o producen indefensión) y que es fiel reproducción del derogado art. 113 de la Ley de 17 de julio de 1958, o del art. 107.1 de la Ley 30/92, así como del art. 37 de la Ley jurisdiccional, actos de trámite que a los efectos de su fiscalización judicial se equiparan a los actos finales o resolutorios del procedimiento, si bien debe de criticarse que por la Ley Orgánica se designe a los actos finales o resoluciones como actos «definitivos», pues acto definitivo en sentido estricto es el que agota la vía administrativa, posibilitando su impugnación en la vía judicial (causa estado en vía administrativa); esta posición la mantiene GARCIA-TREVIJANO, en su obra «Los actos administrativos», publicada por Civitas, 1986, páginas 187 a 191.

Respecto de la forma del acto administrativo, debe distinguirse la forma externa de su declaración y el iter que ha conducido a su emanación. Respecto de la primera, lo normal es que se produzca por escrito, siendo de aplicación todas las normas que se contienen al respecto en la Ley 30/92, sobre la motivación (art. 54), la forma (art. 55), los efectos (arts. 56 y 57), notificación (art. 58) y publicación (art. 60), en cuanto sean aplicables, y con las salvedades que se contienen en la Ley Orgánica y su correspondiente grupo normativo-, así, la propia L.O.P.J., respecto de los acuerdos de los órganos del Consejo General, nos dice que serán documentados por el Secretario General y suscritos por quien haya presidido (art. 138), serán adoptados por la mayoría de los miembros presentes, salvo que la Ley disponga otra cosa (art. 137.1); adoptarán la forma del Real Decreto, firmados por el Rey que deberá refrendar el Ministro de Justicia, los acuerdos que se refieren al nombramiento de los Presidentes y Magistrados; y, los nombramientos de Jueces se efectuarán por el Consejo mediante Orden que se publicará en el B.O.E. (art. 139.1); dicha distinción formal no se justifica a no ser que quiera pronunciarse a través de ella el principio de jerarquía; por lo que afecta a los restantes acuerdos, debidamente documentados e incorporados los votos particulares, si los hubiere, serán comunicados a las personas y órganos que deban cumplirlos o conocerlos; estos acuerdos se publicarán en los casos y las modalidades establecidas por las normas generales que les sean aplicables (arts. 139.2 y .3, modificado por la Ley Orgánica 16/94 y art. 316); habrá que tener en cuenta los artículos 157 y ss. del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo. Los acuerdos de las Salas de Gobierno se redactarán en actas (art. 158.1).

Entiendo perfectamente aplicable a la actuación administrativa de los órganos del Poder judicial la institución del silencio administrativo, en su forma presunta o tácita, siendo de aplicación en este sentido lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/92, si bien su eficacia en dicho ámbito ha de tenerse por principio casi nula, ya que su modo de proceder se asienta la mayor parte de los casos en el acto expreso.

Esta materia tiene en la actualidad una perfilada regulación reglamentaria, conformando la base normativa de su aplicación, el régimen jurídico establecido en la Ley 30/92, si bien debe destacarse como positiva la casuística determinación de los supuestos que ante el silencio de la Administración en resolver los procedimientos que afectan a Jueces y Magistrados se han de considerar como actos presuntos o tácitos, debiendo destacarse del Reglamento 1/1995 el artículo 123 (actos presuntos), el artículo 124 (actos tácitos), el artículo 125 (que establece, salvo regulación en contrario, con plazo máximo para resolver los procedimientos sobre las materias expresadas en el artículo 116, no mencionados en los artículos 123 y 124, el general de tres meses previsto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992; disponiendo que, salvo regulación expresa, las solicitudes se entenderán estimadas); el artículo 127 (regulador de la certificación de los actos presuntos, que recoge lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 30/1992). Por su parte, la remisión al régimen jurídico común es muy clara en el artículo 14.2 en relación con los artículos 59.1, 88 y 92.2 del Reglamento número 4/1995 (régimen de los actos de las Salas de Gobierno), al preceptuar: «En cuanto a la obligación de resolver, plazo para dictar resolución expresa y régimen de los actos presuntos, se estará a lo establecido en la Ley 30/1992. En ausencia de regulación expresa, los actos que se refieren a solicitudes y peticiones se entenderán dictados en sentido desestimatorio, una vez transcurrido el plazo establecido para resolver sobre las mismas». Como se colige fácilmente de dicha regulación, en la misma se sostiene, como criterio jurídico general y a falta de regulación expresa, la tesis del «acto presunto».

Tampoco existe obstáculo legal para que le sea aplicable la técnica de la invalidez de los actos administrativos, tal y como está regulada en los artículos 62 y ss. de la Ley 30/92, así como los principios de transmisibilidad, conversión, conservación y convalidación de los actos administrativos (arts. 64 a 67 de la misma Ley), y ello por obvias razones de coherencia institucional y revisoria, pues, como bien indica DELGADO BARRIO en su trabajo ya referido, la revisión o la articulación por la propia L.O.P.J. de determinadas técnicas o sustituciones, está de hecho implicando que tengan que tenerse en consideración otros artículos de la Ley de Procedimiento común.

Las funciones administrativas de los órganos jurisdiccionales del Poder judicial se canalizan a través de un procedimiento, que constituye un supraconcepto integrado en la Teoría General del Derecho, y aplicable a cualquier rama del Derecho, pues, como bien ya señalaba ROYO VILLANOVA, en su obra: «Elementos de Derecho Administrativo», Tomo II, 1944, página 810: «E procedimiento administrativo no es, pues, sino la forma jurídica en que actúa la Administración, su modus procedendi. Todas las funciones del Estado tienen su procedimiento especial. La ley es elaborada con arreglo a un procedimiento, el legislativo, que presenta sus características más notables en los regímenes democráticos. La sentencia dictada, asimismo, conforme a un procedimiento, el judicial. Por último, también los actos administrativos han de seguir antes de su nacimiento un camino o vía previamente determinados por el Derecho, esto es, un procedimiento, el administrativo». Siendo el procedimiento un producto del Estado de Derecho, es claro que esté sujeto a una serie de principios de carácter esencial y garantistas, cuales son su sujeción al principio de legalidad y al principio de audiencia, cuando proceda- de aquí, lo dispuesto en el artículo 105.c) de la Ley Fundamental, y que tendrían como finalidad sujetar la acción de la Administración a pautas de actuación preestablecidas, por razones de seguridad jurídica y para evitar su arbitrariedad, y garantizar la intervención de los terceros interesados o afectados por el procedimiento. Todo lo expuesto es predicable respecto del procedimiento de los actos dictados por la Administración Judicial, de aquí que el artículo 142.1 de la L.O.P.,J. trate de preservar la legalidad de la actuación administrativa del Poder judicial por cauces formales, posibilitando, así, también la garantía de la impugnación judicial. La L.O.P.,J. tipifica la regulación de algunos procedimientos que pueden afectar esencialmente a la garantía de la independencia judicial; así, el procedimiento establecido para determinar la posible responsabilidad disciplinaria de los jueces y Magistrados (arts. 414 y ss., sustancialmente modificados por la Ley Orgánica 16/94), tipificación procedimental que bien puede decirse que queda cubierta por el principio de reserva legal y orgánica; también se regula el procedimiento electoral de los miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de justicia (arts. 151. y ss. de la L.O.P.J.). Por otro lado, la L.O.P.J. ofrece regulaciones parciales de actuaciones procedimentales que afectan a los órganos del Poder judicial, por ejemplo, en materia de elaboración de reglamentos (art. 110); la forma de adoptar acuerdos el Consejo (art. 137), su formalización (art. 138), sobre el procedimiento de revisión de oficio de los actos declarativos de derechos (art. 142.2), sobre el funcionamiento de las Salas de Gobierno (arts. 153 y ss., que conforma un procedimiento formalizado), sobre el procedimiento electoral de los jueces Decanos (art. 166), sobre actuación de las juntas de jueces (art. 170), que es totalmente insuficiente y que está necesitado de una regulación pormenorizada en todos sus aspectos, advertida la relevancia que las mismas han adquirido en determinadas capitales de provincia, omisión en su regulación que puede evidenciar el recelo de la propia Administración de justicia ante la importancia creciente que han adquirido dichas Juntas-, sobre inspección (arts. 171 y ss.), sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia (art. 293), que remite para su regulación a las normas sobre responsabilidad patrimonial del Estado (arts. 139 y ss. de la Ley 30/92), y que permite Incluso articular la posible responsabilidad por su funcionamiento normal al amparo de lo dispuesto en el artículo 294 de la L.O.P.J.; sobre el procedimiento de acceso a la Carrera Judicial, en donde ya interviene el C.G.P.J., según modificación operada por la Ley Orgánica 16/94 de 8 de noviembre (arts. 301 y ss.); así como sobre los procedimientos de promoción en los órdenes contencioso administrativo y social (arts. 312 y 314 de la Ley Orgánica del Poder judicial, modificados por la Ley Orgánica 16/94)... En todo caso, deberá tenerse en cuenta el Reglamento de Organización y Funcionamiento del C.G.P.J. de 1986, así como los acuerdos de naturaleza reglamentaria adoptados por el Consejo y el Ministerio en función de las materias (Reglamento para la obtención de la especialización como Juez de Menores); sobre jueces en régimen de provisión temporal, Magistrados suplentes y Jueces sustitutos; por el que se regula el horario de trabajo en la Administración de justicia- la provisión y distribución de las vacantes de categoría de Magistrado, correspondiente a los turnos de pruebas selectivas de promoción y de concurso entre juris-

tas de reconocida competencia... Para su desarrollo normativo, véase la obra: «Normas de Derecho Orgánico judicial», publicada por el C.G.P.J., 1990. Debe tenerse también en cuenta la posible adaptación de dicha normativa que se ha de hacer en función de las modificaciones contenidas en la Ley Orgánica 16/94), y que se han materializado por la habilitación que ha conferido el artículo 110.2 de la L.O.P.J., modificado por la Ley apuntada, al órgano de gobierno del Poder judicial para dictar Reglamentos de desarrollo de la Ley en los que se contengan regulaciones de carácter secundario o auxiliar respecto de la propia Ley Orgánica o disciplinen aspectos accesorios del Estatuto Judicial, lo que ha permitido dictar el Acuerdo de 7 de junio de 1995, del Pleno del C.G.P.J., en cuyo artículo 2 se establecen como Reglamentos vigentes numerados y con denominación abreviada los que siguen: número 1 / 1986: Reglamento de Organización y Funcionamiento del C.G.P.J., de 22 de abril de 1986, reformado por Acuerdo de 28 de enero de 1987 (se denominará abreviadamente ROF); número 1/1987: Reglamento de Horario de Trabajo en la Administración de Justicia, de 9 de septiembre de 1987, desarrollado por Acuerdo de 20 de junio de 1994 (se denominará abreviadamente RHT); número 1/1995: Reglamento de la Carrera Judicial, de 7 de junio de 1995 (se denominará abreviadamente RCJ); número 2/1995: Reglamento de la Escuela judicial, de 7 de junio de 1995 (se denominará abreviadamente REJ); número 3/1995: Reglamento de jueces de Paz, de 7 de Junio de 1995 (se denominará abreviadamente RJP); número 4/1995: Reglamento de los Organos de Gobierno de Tribunales, de 7 de junio de 1995 (se denominará abreviadamente ROGT); número 5/1995: Reglamento de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones judiciales, de 7 de junio de 1995 (se denominará abreviadamente RAA). Quedando derogados, según se establece en la disposición derogatoria primera del acuerdo referido: el Acuerdo de 27 de mayo de 1986, 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 concurso entre juristas de reconocida competencia; el Acuerdo de 16 de junio de 1987, por el que se aprueba el Reglamento para la obtención de la Especialización como Juez de Menores; el Acuerdo de 15 de julio de 1987, que establece la reglamentación sobre jueces en régimen de provisión temporal, Magistrados suplentes y jueces sustitutos; el Acuerdo de 12 de abril de 1989, por el que se dictan instrucciones para las elecciones de miembros de las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de justicia; el Acuerdo de 20 de diciembre de 1989, del Pleno del C.G.P.J. por el que se aprueban las instrucciones que han de regir la elección de Jueces Decanos; el Acuerdo de 21 de febrero de 1990 sobre confección de alardes; el Acuerdo de 7 de marzo de 1990 sobre tiempo mínimo de permanencia en sus destinos de Jueces y Magistrados- el Acuerdo de 6 de marzo de 1991, sobre situaciones administrativas de Jueces y Magistrados, cuando sean nombrados para cargo político o de confianza en determinados supuestos- el Acuerdo de 6 de marzo de 1991, sobre criterios de cese anticipado de miembros electos y forma de cubrir las vacantes de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia; el Acuerdo de 24 de abril de 1991, sobre reglamentación de las solicitudes de provisión de plazas y cargos judiciales de nombramiento discrecional- el Acuerdo de 4 de diciembre de 1991, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento de las juntas de jueces; el Acuerdo de 12 de febrero de 1992, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el régimen jurídico de licencias y permisos; el Acuerdo de 25 de marzo de 1992, aprobando la instrucción que ha de regir en la elección de jueces Decanos- y el Acuerdo de 7 de julio de 1993, por el que se aprueba el Reglamento sobre el contenido del escalafón de la Carrera Judicial.

Problemática singular plantea dentro del procedimiento disciplinario en el que pueden incurrir los jueces y Magistrados, el alcance exegético que se deba de dar para lo dispuesto en el artículo 425.7 de la LO. 6/85 (modificado por la L.O. 16/94), y sobre el que existe un comentario jurisprudencia en la REDA, número 76, de 1992, páginas 651 a 659, realizado por REQUERO IBAÑEZ, sobre la «ejecutividad y firmeza en las sanciones a Jueces y Magistrados», y que se tratará al analizar la doctrina de la autoejecución administrativa del C.G.P.J. y Poder Judicial.

Sobre la materia inherente a los medios de impugnación de los actos administrativos dictados por el Poder Judicial, se ha de partir de la premisa básica de que la L.O.P.J. diseña unos recursos de impugnación genuinos que no tienen por qué adecuarse al sistema de recursos establecidos en la nueva Ley 30/92 de 26 de noviembre, teniendo en cuenta el ámbito especial y de autonomía en el que nos hallamos, cual es el de la Administración de la jurisdicción, según expresión de MARTIN DEL BURGO (Estudio sobre «La Administración de la Jurisdicción», publicado en la RAP, número 54, 1968, págs. 9 a 42), sin perjuicio de que le sea aplicable supletoriamente dicha Ley, en cuanto de principal su regulación contiene.

De este modo, podríamos diferenciar entre actos administrativos de carácter normativo, por una parte, impugnables directamente ante el orden jurisdiccional competente (arts. 107.3 de la Ley 30/92 y, 143.2 de la L.O.P.J.), sin perjuicio de que, habiéndose dictado un acto de aplicación, si su impugnación se basara únicamente en la posible ilegalidad de la norma general aplicada, se pueda interponer el recurso de alzada administrativo ante el órgano que la dictó, o sea, ante el Pleno del Consejo General (arts. 107.3 de la Ley 30/92); y por otra parte, el control de la legalidad de los actos administrativos de carácter no normativo. Respecto de estos últimos, se ha de señalar que ya no es exigible la interposición del recurso de reposición, una vez que ha desaparecido su regulación de la nueva Ley de Procedimiento común; luego existirá el recurso de alzada ante el Pleno del C.G.P.J. contra los Acuerdos de la Comisión Permanente, Disciplinaria y de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados; dicha resolución pone fin a la vía administrativa. Sobre su interposición y tramitación se estará a lo dispuesto en los artículos 164 a 167 del Reglamento de Organización y a los artículos 114 y ss. de la Ley 30/92; ante la ausencia de plazo señalado por la norma orgánica y el Reglamento para su interposición, se entenderá que es el de un mes; el escrito de recurso deberá expresar el contenido del artículo 110; sobre audiencia a los interesados se estará a lo dispuesto el artículo 112-, y acerca de su resolución al artículo 113- cabiendo la resolución presunta, artículo 117; y sobre su ejecutividad habrá que estar a lo señalado en el artículo 140 y 141 de la L.O.P.J., para los actos del Consejo, y al artículo 158.2, para los actos de las Salas de Gobierno.

Los acuerdos adoptados por el Pleno del C.C.P.J., al haber desaparecido el recurso de reposición, son directamente impugnables y ponen fin a la vía administrativa (art. 109. c) de la Ley 30/92).

Existirá también el recurso extraordinario de revisión de aplicación supletoria por imperativo de los artículos 142.1 y 158.2 de la L.O.P.J., y que se regula en los artículos 108 y 118 y ss. de la Ley 30/92; destacando como novedad que podrá interponerse dicho recurso ante el órgano administrativo que los dictó; lo que facilita su interposición de forma maximalizante, planteando problemas a los efectos de su control judicial (arts. 58 y 74 de la L.C.P.J.).

Contra dichos actos definitivos que agotan la vía administrativa cabe la interposición del recurso contencioso-administrativo, que por lo general se residenciará ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, salvo en el supuesto de los acuerdos adoptados al resolver el recurso extraordinario de revisión cuando se trata de actos administrativos que han quedado firmes y contra los que no se haya interpuesto recurso de alzada; en estos casos no resuelve el Pleno del C.G.P.J., ya que el acto ha podido ser dictado por los órganos a que se refiere el artículo 127.6 de la L.O.P.J., lo cual plantea de hecho una laguna legal sobre la ubicación de su fiscalización jurisdiccional. Yo entiendo que podría tener, en este caso, entrada, por analogía, la cláusula general de competencia atribuida a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de justicia según se dispone en el artículo 74.1 de la Ley O. 6/85.

En todos los casos, para la interposición del recurso contencioso-administrativo se necesitaría el requisito de la comunicación previa, que, como presupuesto objetivo para su interposición, exige el artículo 57.2 de la Ley jurisdiccional, según redacción dada por la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

También cabría el recurso contencioso-administrativo especial contemplado en la Ley 62/78, de 26 de

diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, ampliado por el Real Decreto 342/1979, de 20 de febrero, y en la medida en que los actos administrativos dictados por el Poder judicial pueden modificar, limitar o extinguir los derechos y libertades comprendidos en su ámbito, siendo competente para su conocimiento la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Por último, también considero, junto a autores como XIOL RIOS, GONZALEZ RIVAS y RODRIGUEZ-ZAPATA, que los actos y disposiciones emanados de los órganos de gobierno del Poder Judicial pueden ser susceptibles del recurso de amparo (arts. 53.2 y 161 de la Carta Magna, arts. 41 y ss. de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre).

Dichos criterios, por lo general, han quedado prácticamente conformados y recogidos en el Acuerdo de 7 de junio de 1995, adoptado por el Pleno del C.G.P..I. Así, con carácter expansivo en materia de articulación de los medios de impugnación, hay un acogimiento de la regulación del régimen jurídico que sobre los mismos se contiene en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, al establecerse que los actos o acuerdos podrán ser impugnados ante el C.G.P.J., en los plazos, por los motivos y formas que establece esta última Ley (Ley 30/92), lo cual implica las siguientes conclusiones: 1.º) Que los plazos para recurrir son los recogidos con carácter general por la Ley reguladora del Procedimiento Administrativo común. 2.º) Que los motivos serán los establecidos en la misma Ley referida. 3.º) Que los recursos gubernativos o administrativos se clasificarán en recurso ordinario y recurso extraordinario de revisión. 4.º) El procedimiento común en la materia se aplicará en igual medida. 5.º) Las resoluciones o acuerdos de las Salas de Gobierno del Tribunal Superior, de la Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, de sus Presidentes, de la Audiencia Provincia, de las juntas de jueces, jueces Decanos y jueces, serán recurribles ante el Pleno del C.G.P.J., y las de las Comisiones del Consejo General del Poder Judicial, con competencias resolutorias propias, ante el Pleno de dicho Consejo, pues, tratándose de resoluciones adoptadas por delegación, éstas agotarían la vía administrativa. En este sentido, hay que referir los artículos 20.4, 1.15.3, 117.5, 128.1 y 2, 180.4, 190.2, 227, 259.2, 283 y 286, todos ellos del Reglamento número 1/1995, sobre la Carrera Judicial, el artículo 12 del Reglamento número 3/1995, de los jueces de Paz; y los artículos 14, 59.2, 71.3, 88 y 92 del Reglamento número 4/1994, sobre Organos de Gobierno de Tribunales. Como conclusión general puede señalarse que el Pleno del C.G.P.J., como máximo órgano de gobierno de dicho Poder, tiene la competencia de resolver la mayor parte de los recursos ordinarios interpuestos contra las decisiones administrativas de los restantes órganos de gobierno al Poder Judicial. Debe significarse, asimismo, como singularidad que, en algún caso, se reconoce la llamada reclamación administrativa contra resoluciones no definitivas o provisionales, como previa a la interposición del recurso ordinario; así, en materia de reconocimiento de antigüedad y cómputo de trienios, que se efectuará por el Jefe de Sección de Régimen jurídico de jueces y Magistrados, y contra dichos actos de reconocimiento se podrá reclamar ante la Comisión Permanente, en el plazo de 30 días naturales, y contra esta última resolución podrá interponerse recurso ordinario de revisión ante el Pleno (art. 117.4 y 5 del Reglamento núm. 1/1995, de la Carrera Judicial).

De igual modo, debe señalarse que la problemática que planteaba la residencialización del órgano judicial competente para conocer sobre la interposición del recurso de revisión, ha sido resuelta por la reglamentación vigente al ubicarla ante el Pleno del C.G.P.J. (veáanse los artículos ya mencionados «ut supra» para la interposición de los recursos en vía administrativa).

Con respecto a la interpretación del recurso contencioso-administrativo, su reconocimiento general se contiene en el Acuerdo del Pleno de 7 de junio de 1995 (art. 128.2, 129, 190.3, 228 y 283 del Reglamento núm. 1/1995, especialmente en el Reglamento de la Carrera Judicial), estableciéndose como plazo para su interposición el de dos meses, contados de fecha a fecha, desde el día de la publicación o de la notificación del acuerdo resolutorio en legal forma; siendo competente por lo común la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y con carácter no residual las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

Por último, indicar que contra la publicación de disposiciones reglamentarias cabra directamente el recurso contencioso-administrativo, por aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 107.3 de la Ley 30/92, como ya, en su momento, se expuso.

5. Una de las prerrogativas que reconoce la L.O.P.J. a la Administración de la Jurisdicción, cuando se trata de actos dictados que contienen una declaración de derechos, es su revisión de oficio, y en su caso la previa declaración de lesividad (art. 142.2 de la L.O. 6/85, de 1 de julio); y que ha sido criticada, con carácter general en el ámbito administrativo, por GONZALEZ NAVARRO, en su trabajo «Mito y garantías jurídicas en la nueva L.O.P.J.», ya referido, páginas 186 a 188, al reputar que «en un sistema democrático de derecho carece de justificación la potestad de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho y actos anulables manifiestamente ilegales que consagran los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo (se refiere a la derogada). No veo razón para que, respecto de este tipo de actos tenga que darse una solución distinta del llamado proceso de lesividad. Es decir, que entiendo en todo caso que la Administración autora de un acto, si quiere revocarlo, debe acudir al juez administrativo para que sea éste el que, previos los trámites pertinentes, en su caso con suspensión de la eficacia del acto si así lo exigiera el interés público, acuerde sobre la procedencia o no de revocarlo».

En todo caso, el reconocimiento de tal potestad revisoria ha de ser entendida con carácter restrictivo, tomando en consideración los límites remisorios a la Ley de Procedimiento común que hace el artículo 142.1 de la L.O.P.J., y que lo restringe al campo del procedimiento, recursos y forma; lo que ha de implicar que es una facultad atribuida exclusivamente al Consejo General- siendo competente para adoptar tal acuerdo el Pleno de dicho órgano superior de gobierno, por mayoría absoluta de sus miembros; debiendo aplicarse con carácter supletorio y en la medida en que ello sea factible, las normas de Procedimiento Común (art. 168 del Reglamento de 1986 y 102 y ss. de la Ley 30/92), sin que en ningún caso sea precisa la intervención del Consejo de Estado (art. 168), exigiéndose dictamen del Gabinete Técnico sobre la conformidad a Derecho del acto objeto de revisión y dando audiencia a los interesados. Dicho acuerdo será susceptible de impugnación ante el orden jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo (Sala tercera del Tribunal Supremo).

Considero acertado que no se exija la intervención del Consejo de Estado, tesis que no hace sino corroborar la propia posición institucional del Consejo General, como órgano independiente respecto del Poder Ejecutivo.

6. Se atribuye en la Ley O. 6/85, tanto al Consejo General (arts. 140 y 141), como a las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia nacional, y Tribunales Superiores de justicia (art. 158.2), la prerrogativa de la ejecutividad de sus actos (presunción «iuris tantum» acerca de la legalidad de los actos administrativos, lo que implica que la carga de la prueba para demostrar su invalidez incumbe siempre a quien impugna los actos cuestionando su legalidad, y que, hasta tanto no se declare formalmente la invalidez de un acto, éste surte sus efectos propios), y ejecutoriedad (que implica la posibilidad de que su contenido sea aplicado por la propia Administración sin necesidad de acudir a los Tribunales). Tales privilegios jurídicos se han de considerar atribuidos y reinterpretados en nuestro actual Estado constitucional de Derecho por el principio de tutela judicial efectiva y su derivado de presunción de inocencia (art. 24 de la supra-norma); y reforzados respecto de los acuerdos que afecten a los derechos de los Jueces y Magistrados, sobre todo respecto el derecho al cargo, pues junto a ese derecho fundamental existen unos principios, como son el de independencia Judicial y su derivado de inamovilidad, que deben ser objeto de especial protección, sobre todo en un Estado democrático de Derecho. Desde esta óptica no nos resulta extraño que el artículo 414 de la L.O.P.J. establezca que «los jueces y Magistrados están sujetos a responsabilidades disciplinarias en los casos y con las garantías (principio de legalidad y de reserva legal)

establecidas en esta Ley»; siendo una de ellas la que se contiene en el artículo 425.7 de la Ley O. 6/85 (modificada por la Ley Orgánica 16/94 de 8 de noviembre, art. 7 núm. .11, que establece en su apartado 9 del referido art. 425 que la resolución sancionadora será ejecutiva cuando agote la vía administrativa, aun cuando se hubiere interpuesto recurso contencioso-administrativo, salvo que el tribunal acuerde su suspensión), que establecía que las «resoluciones en que se impongan sanciones de suspensión, traslado forzoso y separación sólo serán ejecutorias cuando hubieren ganado firmeza». Problema conexionado ha sido el interpretar qué se ha de entender por dicho concepto de firmeza. En este sentido, REQUERO IBAÑEZ, en su comentario crítico al Auto del Tribunal Supremo de fecha 28 de octubre de 1991, sección primera, de la Sala tercera, publicado en la REDA, número 76 de 1992, sostiene, una vez esgrimidas varias argumentaciones, que acto firme es aquel que no es susceptible de ningún recurso ordinario administrativo ni judicial. Tal tesis maximalista basada en logrados razonamientos, entiendo que se acomoda al concepto gramatical y literal del término empleado, pero aprecio que la misma se sustenta en una defectuosa técnica legislativa al emplear un vocablo, el de «firmeza», que, a veces, se asimila o identifica con el vocablo «definitivo» (que es aquel acto contra el que no cabe recurso ordinario en vía administrativa, siendo susceptible de ser impugnado en vía contencioso administrativa), y pienso que ésta es realmente la voluntad del legislador (mens legislatoris), al considerar que dichas resoluciones sancionadoras sólo se podrán ejecutar una vez que hayan adquirido el carácter de acto definitivo; en esta misma línea se orientaría la propia Ley 30/92 de 26 de noviembre, que recoge entre los principios del procedimiento sancionador, y por lo que afecta a la resolución (art. 138.3), el de que su ejecutividad será operativa cuando ponga fin a la vía administrativa. Tal posicionamiento es congruente con el principio de tutela Judicial efectiva en la medida en que posibilita que a través de su impugnación en la vía jurisdiccional se pueda instar la suspensión del acto (art. 122 de la Ley Reguladora), posibilidad que por su propio alcance ninguna duda garantista por principio debe generar tal posibilidad. Como ya se ha referido a través de la modificación del mentado artículo por la Ley Orgánica 16/94, la problemática interpretativa del mismo ha quedado vaciada de contenido.

Por último, señalar que, en materia de ejecutividad y ejecutoriedad de los acuerdos adoptados, debe aplicarse supletoriamente lo dispuesto en los artículos 56, 57 y 111. de la Ley 30/92.

En todo caso, el principio de ejecutividad y su consecuente de ejecutoriedad, han tenido plena receptividad en el Acuerdo del Pleno del C.G.P.J. de 7 de Junio de 1995, tomando como criterios jurídicos determinantes en su regulación los principios normativizados de la Ley 30/92, de 26 de noviembre- por ello, el artículo 14, 15 y 16 del Reglamento 4/1995, de 7 de junio, establece que los actos de las Salas de Gobierno serán ejecutivos, sin perjuicio del régimen de impugnación previsto-, así como su ejecutoriedad, aun cuando se haya interpuesto un recurso, posibilitándose su suspensión en atención a las circunstancias concurrentes y para los mismos supuestos que prevé el artículo 111 de la Ley 30/1992, cuyo contenido aparece trasladado al artículo 15 del Reglamento número 4/1995, de 7 de junio, aprobado por el Pleno del C.G.P.J.

7. La L.O.P.J. estructura a través de su articulado los caracteres mismos de la Carrera judicial, que la misma Ley, en su Exposición de motivos (Motivo VII, párrafo último), reafirma al expresar que « ... la regulación de la carrera judicial se realiza bajo el criterio básico de su homologación con las normas comunes que rigen el resto de los funcionarios públicos, manteniendo tan sólo aquellas peculiaridades que se derivan de su específica función»; ello nos apunta que en este terreno nos encontramos con un ámbito que entronca de forma muy definida con los principios y las técnicas propias del sistema funcional de las Administraciones Públicas; si bien el sistema que de la función judicial diseña la L.O.P.J. queda condicionado esencialmente por los principios básicos que definen al Poder judicial en su función jurisdiccional. En este sentido son muy acertadas las reflexiones que realiza DIAZ PICAZO en su obra: «El Régimen Constitucional del Poder judicial», Civitas, páginas 95 a 110, y de las que cabe extraer una serie de criterios en

los que fundamenta su regulación; así, se refiere al principio de reserva constitucional y legal con respecto a la regulación del estatuto del juez, lo que justifica por ser el mismo un elemento básico en la garantía de la independencia de los jueces, la cual constituye una de las piedras angulares del Estado de Derecho, siendo el valor de independencia judicial el que debe guiar toda la interpretación constitucional acerca del estatuto del juez (pág. 95); que la Constitución configuraría al juez como funcionario público (art. 122.1 de la C.E.), ligado al Estado por una genuina relación de servicio (vínculo estatutario o contractual), que une al empleado público con el ente público para el que trabaja; considera que la inamovilidad judicial (art. 117.2 C.E.) queda debilitada al ser reconducida a una simple reserva de Ley (S.T.C. 3/1982) orgánica (art. 122.1 C.E.), sin que se establezca un contenido material mínimo garante (art. 107 de la Constitución Italiana y 97 de la Alemana, que si lo establecen), y, aunque se produzca un desarrollo normativo de tales principios de independencia e inamovilidad, se pueden originar quiebras por actos singulares de aplicación de la Ley que permitirán burlar dichas garantías; lo que contrasta con la explícita regulación de las incompatibilidades (art. 127.1 de la C.E.); pueden constituir asociaciones profesionales de jueces (S.T.C. 24/1987), la independencia judicial constituye el núcleo de la otra faceta del status del juez en cuanto funcionario público que, al constituir un valor constitucional básico, es necesario articular los mecanismos legales necesarios para su protección (arts. 14 de la L.O.P.J., 240 y ss. del Código Penal, S.T.C. 53/1985); su derogación pura y simple sería un caso de inconstitucionalidad por omisión; el modelo de independencia judicial consagrado por una Constitución depende del sistema de responsabilidad que se instaure, pudiendo convertirse esta última en una amenaza permanente que haga naufragar la independencia, de aquí que deban reforzarse las garantías de la misma en relación con aquella.

Por su parte, Andrés IBAÑEZ y MOVILLA ALVAREZ, en su obra «El Poder judicial», Editorial Tecnos, 1986, en sus págs. 99 y ss., sostienen desde una perspectiva crítica, pero manteniendo el doble carácter del Juez como funcionario de carrera y órgano jurisdiccional, que: «la organización judicial vigente en nuestro país antes de la Constitución de 1978 respondía plenamente a lo que WUEBER conceptualizó como cuadro administrativo burocrático, en que sus miembros integrantes tenían ante sí «una carrera»,

- «perspectiva» de ascensos y avances por año de ejercicio, o por servicios

- por ambas cosas, según juicio de sus superiores, y estaban sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. Por otra parte, el sistema de doble grado jurisdiccional de instancias y recursos se encontraba notablemente interferido por la articulación jerárquica, con la única finalidad de hacer posible un efectivo control difuso de los contenidos decisionales, a través de la inducción de la conformidad y el consenso de los magistrados indefectiblemente enredados en la trama de las aspiraciones y expectativas de promoción... En un intento de racionalización, no muy afortunado, suele acudir al expediente de diferenciar en los componentes de la magistratura una especie de «cuerpo» funcional -heterónimo- sometido a la disciplina administrativa, y un «alma» jurisdiccional felizmente libre de trabas, y milagrosamente «autónoma». Lo cierto, y es un importante dato a retener, es que como ha escrito FERRARESE, la complejidad y contrarictoria de su situación hace «que la identidad profesional de los magistrados emerja como problema» como resultado de la concurrencia de esas dos dimensiones «burocrática» y «profesional», de tan divergente significación y funcionalidad. Sobre todo a partir del momento en que las posibles exigencias de la antidemocrática razón de Estado a que responde el viejo modelo de organización burocrático-judicial, entra francamente en colisión, como sucede en nuestro país, con la fundamental exigencia democrática de que los jueces deben de estar «sometidos únicamente al imperio de la Ley» (art. 117.1 de la Constitución). De esta manera, y a pesar de que incomprensiblemente nuestro texto constitucional sigue hablando incidentalmente de «carrera» y «categorías» judiciales (art. 122), una y otras no pueden sino considerarse función de un universo teórico-político rigurosamente incompatible con el nuevo orden constitucional de la magistratura, cuyos principios tendrían que prevalecer frente a tales reminiscencias de la configuración napoleónica de la administración de justicia». La L.O.P.J. de 1985 -siguen diciendo dichos autores- opta

francamente en aspectos básicos por la continuidad con el sistema preconstitucional. Es cierto que en su título preliminar se diseña correctamente un modelo de juez en la línea de los grandes principios constitucionales y plenamente independiente en su cometido jurisdiccional. Sin embargo, permanece la carrera como articulación jerárquico-burocrática (art. 298.1), que determina la existencia de jueces «superiores» e «inferiores» (entre otros, arts. 12, 52, 418 y 419), y la distribución en «categorías» (art. 299) y así como en general una estratificación vertical de los miembros de la magistratura en la que el acceso a los grados más altos y de mayor dignidad formal se produce en función de criterios de mérito, en general discrecionalmente valorados desde el vértice, a partir de informaciones que necesariamente habrán de discurrir por la vía jerárquica. La relevancia reconocida al principio jerárquico es tal que incluso se llega a una verdadera entificación o sustantivación de la «categoría», capaz de justificar la peregrina exigencia de que en el momento del ascenso haya de producirse una renovación del juramento o promesa (art. 318.2). No menos expresivo aparece al respecto que el rango funcional pueda seguir determinando la gravedad de la ofensa y la sanción disciplinaria, como resulta del dato de que, mientras la inobservancia del «respeto» que se debe a los «superiores en el orden jerárquico» será constitutiva de «falta grave» (art. 418.1), la omisión de la «consideración» -que es lo que parece deberse a los iguales o inferiores- sólo supondría incurrir en «falta leve» (art. 419.2). Como también es elocuente la disposición (art. 400) que impone al instructor de una causa que deba recibir declaración en ella a una autoridad judicial de superior categoría el deber de acudir al despacho oficial de ésta previo aviso... Y es que, como ha supuesto de relieve la moderna sociología de las organizaciones burocráticas, quienes dentro de esta ocupan posiciones jerárquicas se convierten inevitablemente en detentadores de poderes reales de carácter informal, notablemente efectivos y difícilmente controlables, por más formalizados que se encuentren sus marcos de actuación, de aquí que CALAMANDREI denunciara lo que él llamó los «peligros de la carrera» o LEONE para quien la existencia de la jerarquía «es incompatible con la esencia de la función del poder judicial» (págs. 99 a 105).

También AROZAMENA SIERRA, en su trabajo «Sistema Español de Función Judicial. La Carrera Judicial», nos refiere cómo el artículo 122 de la Constitución diseña un sistema en el, que se establecen -constitucionalmente- unos elementos definidores que son el «estatuto», la «carrera» y el «cuerpo único». En este punto, el mencionado precepto (apartado 1º) reserva a la LO.P.J. la determinación del estatuto jurídico de los Jueces y magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo Unico. Opta la C.E. (en este art. 122.1) por un sistema de organización que no excluye, sin embargo, a otros jueces -en cuanto ejercientes de función jurisdiccional- distintos de los «Jueces» y «magistrados» de carrera, que es para lo que se exige los elementos de «estatuto», y «cuerpo único» (págs. 269-270, Documentación Administrativa, núms. 210-211, 1987).

De todo lo expuesto bien puede concluirse que los Jueces y Magistrados se insertan en una auténtica Carrera Administrativa, sometida a un régimen funcional o estatutario especial, estructurado en su contenido de forma homologable a otras carreras de funcionarios públicos (derechos, deberes y responsabilidades), si bien quedando informado de forma absoluta a su función condicionante, cual es la función jurisdiccional, que tiene en su valor esencial y garantista, la independencia, la fuerza moduladora y configuradora de aquélla; de aquí que el sometimiento a la Ley de ambas funciones adquiera en este caso una relevancia especial como punto de su apoyo, garantía básica y criterio conformador general; haciendo derivar en la responsabilidad del juez el lógico contrafreno al uso abusivo o ilegal del ejercicio de su potestad jurisdiccional. Responsabilidad, por otra parte, necesitada de una reformulación legal, sobre todo para llevar a cabo una exposición normativa coherentemente unificadora y de acuerdo con los principios constitucionales sobre la responsabilidad disciplinaria, ya gubernativa (arts. 414 y ss. de la L.O.P.J., profundamente reformados por la Ley Orgánica 16/94) y procesal (arts. 447 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento civil y 258 de la Ley de Enjuiciamiento criminal). Véase a este respecto el trabajo de Manuel MARCHENA GOMEZ sobre: «La desordenada coexistencia de las distintas formas de responsabilidad de Jueces y Magistrados»,

publicado en Actualidad de Aranzadi, año III, número 123, 1993, páginas 1, 3 y 4. Dicha reformulación ha quedado bastante despejada al derogarse por la Ley Orgánica 16/94, de 8 de noviembre, los artículos que hacían referencia a la responsabilidad disciplinaria procesal en la Ley de Enjuiciamiento civil y criminal (disposición derogatoria primera).

8. La Constitución (art. 121) y la L.O.P.,J. (arts. 292 a 297) introducen una innovación consecvente con su declaración de principios (arts. 9.1 y 9.3 de la Ley Básica), fundamental y clarificadora, al reconocer la responsabilidad patrimonial de Estado que pueda derivarse del error Judicial o del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia; de esta forma, se va cerrando el círculo garantizador de la actuación de los Poderes públicos sustantivos (Poder Ejecutivo, Poder judicial y Poder Legislativo), estableciéndose un procedimiento «ex novo» para articular la pretensión indemnizatoria. De aquí que Andrés IBAÑEZ y MOVILLA ALVAREZ, en su obra «El Poder Judicial» ya reseñada, manifiesten que «sin embargo, a pesar de su indiscutible novedad, el precepto encaja de modo perfecto dentro de todo sistema constitucional y viene a suponer, de una parte, la derivación de toda la normativa referente a la responsabilidad patrimonial de la Administración» (pág. 335), siendo congruente su constitucionalización con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, con la seguridad jurídica y con la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. El artículo 293 establece un procedimiento común para tramitar la pretensión indemnizatoria en los supuestos de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia o error judicial, que en este último caso exige un pronunciamiento previo judicial sobre su existencia para poder deducir aquella petición, que queda administrativizada al residenciarse su tramitación en el Ministerio de Justicia, siguiendo el curso que establecen las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado (art. 139 y ss. de la Ley 30/92), cabiendo contra la resolución dictada recurso contencioso-administrativo; aspectos que apoyarían la tesis de su carácter jurídico-administrativo.

9. Aunque no se recoge por la Ley O. 6185, lo cierto es que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General de 1986, en su artículo 163, establece que en materia de contratación y económico financiera regirán, en lo que sea de aplicación, las normas generales sobre contratación y finanzas del Estado. En todo caso, el artículo 107.8, reformado por la Ley Orgánica 16/94, reconoce a favor del C.G.P.J. la elaboración, dirección, ejecución y control del cumplimiento del presupuesto de dicho Consejo.

10. Uno de los aspectos plasmado en la L.O.P.J. y que sirve para caracterizar la actuación administrativa de los órganos de gobierno del Poder judicial, es el establecimiento de la recurribilidad de sus actos ante el orden jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo; así, el artículo 143.2 dispone que los actos, resoluciones y disposiciones emanados del Pleno serán recurribles en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo (en el mismo sentido, el art. 58.1 de dicha Ley); y que ha motivado que un sector de la doctrina mantenga con solidez que nos encontramos ante una auténtica Administración, si bien autónoma, especial, instrumental o medial, sería la Administración del Poder judicial. Como novedad singular introducida en la materia por la Ley Orgánica 16/1994, destaca la posibilidad, que recoge el artículo 425, nº 8, de que las Asociaciones de jueces y Magistrados puedan interponer, en nombre de sus asociados, recurso contencioso-administrativo contra la resolución que ponga término al procedimiento disciplinario, siempre que se acredite la expresa autorización de éstos.

V. PRINCIPALES PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO EN LA MATERIA

Respecto de la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional sobre la Administración del Poder judicial merecen destacarse los siguientes pronunciamientos que le dan contenido a aquélla:

La Sentencia del Tribunal Constitucional 56/90 de 29 de marzo, a la hora de definir el concepto de Administración de Justicia, ha distinguido entre un sentido amplio y un sentido estricto de la misma. Este último se refiere a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse, mientras que el primero incluiría los aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento personal o material (fundamento núm. 6).

Respecto a la posibilidad de la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Administración Jurisdiccional, en el fundamento de Derecho 6.º, el Tribunal Constitucional afirma que la reserva del artículo 149.1.15 de la Constitución de la competencia exclusiva de la Administración de justicia en favor del Estado se refiere al núcleo esencial. En cambio, la llamada Administración de la Administración de justicia, esto es, el conjunto de medios personales y materiales exceden de ese núcleo esencial, por lo que cabe que respecto a los mismos asuman competencias las Comunidades Autónomas (Sentencia 56/90). En su fundamento 8.º nos señala que las Comunidades Autónomas han podido subrogarse a través de sus Estatutos en las competencias del Gobierno en relación a la Administración de justicia. Pero tal subrogación no puede entrar en el núcleo estricto del concepto ni tampoco afectar a aquellos aspectos que la L.O.P.J. reserva a órganos distintos del Gobierno o de sus Departamentos. Las competencias sobre personal al servicio de la Administración de justicia que puedan asumirse por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de las cláusulas subrogatorias, en ningún caso pueden ser legislativas. Ello se desprende tanto de la limitación antes señalada, como de otro título competencial, el que deriva del mandato expreso del artículo 122.1 de la Constitución. La eficacia de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, por consiguiente, operará en tanto no afecten al ámbito reservado a la regulación orgánica, es decir, en tanto no alteren los elementos allí contenidos que puedan reputarse definitorios y esenciales del estatuto del personal (Sentencia 56/90).

Por su parte, en la Sentencia 62/1990, de 30 de marzo, se reitera la distinción de la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/90, entre un sentido amplio y otro estricto de la Administración de Justicia. Este último se relaciona con la función jurisdiccional y la independencia con que la misma se desarrolla, y es una competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.5.º de la Constitución. Junto a ese núcleo esencial, aparece la «Administración de la Administración de Justicia», o conjunto de medios materiales y personales a su servicio, aunque no integrados en ella, sobre los cuales pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, subrogándose en las que puedan corresponder al Gobierno de la Nación (fundamento 5.º).

Como parte de la planta judicial, caerían dentro de ese núcleo esencial, que corresponde al Estado, los siguientes aspectos: creación, constitución, conversión y supresión de los órganos judiciales; fijación de la fecha de Puesta en funcionamiento de los órganos judiciales; sede de los juzgados de Vigilancia Penitenciaria y otras cuestiones semejantes. En cambio, la aprobación del nombramiento de Secretarios de juzgado de Paz -dispuesto en el artículo 50.3º es una competencia ejecutiva relacionada con la Administración de la Administración de Justicia, en la que cabe la subrogación en beneficio de las Comunidades Autónomas (fundamento número 6º de la Sentencia 62/1990).

Sobre la L.O.P.J. en general, así como sobre el régimen estatutario de los Jueces y Magistrados, la Sentencia 108/1986 de 29 de julio de 1986 ha realizado los siguientes pronunciamientos de interés:

La independencia judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 12 de la L.O.P.J.) como por todos (art. 13 de la misma Ley). A fin de que esa independencia no se vea perturbada por medios más indirectos o sutiles que aquellos frente a los cuales la misma Constitución prevé diversas garantías (arts. 117.2, 122.1, 127.2

de la C.E.), la vigente Constitución ha incorporado garantías específicas, en la línea seguida por otros países de nuestra área jurídico-política. Así, el artículo 122.2 de la C.E. prevé la existencia de un «Consejo General del Poder Judicial» como órgano de gobierno del mismo y cuya finalidad es privar al Gobierno de aquellas funciones que podrían servir a éste para intentar influir sobre los Tribunales. Tal solución es, desde luego, posible en el Estado de Derecho, aunque no es su consecuencia necesaria, ni se encuentra, al menos con relevancia constitucional, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales. Ni la autonomía de la judicatura, entendida como conjunto de todos los Magistrados y Jueces de carrera, ni la facultad de autogobierno de ese conjunto de Magistrados y jueces cuyo órgano sería precisamente el Consejo, se reconocen en la Constitución ni se derivan lógicamente de la existencia, composición y funciones del Consejo.

De acuerdo con lo declarado por este tribunal (S.T.C. 47/1986) hay que recordar que el carácter representativo del Consejo ni se reconoce en el Texto constitucional ni se desprende de forma necesaria de la naturaleza del Consejo, al no ser éste órgano de una supuesta auto-organización de los Jueces.

La garantía constitucional de la inamovilidad de jueces y Magistrados consagrada en el artículo 117.2 de la Constitución Española no se ve afectada por el artículo 386 de la L.O.P.J., que fija en 65 años la edad de jubilación forzosa de todos los jueces y Magistrados, porque lo que evita el precepto es que la jubilación pueda ser regulada reglamentariamente o concedida según los casos individuales.

Quien accede a la función pública como juez no es titular de un derecho subjetivo a ser jubilado a la edad establecida en el momento de su acceso, sino de una expectativa a serlo en tal edad. En consecuencia, los preceptos impugnados (art. 386 y disposición transitoria 28.1 de la L.O.P.J.) no vulneran el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, dado que no se pueden limitar derechos que no existen. El derecho al trabajo no supone el de continuar en el ejercicio de una función pública hasta una determinada edad, ni menos aún, si cabe, el de hacerlo indefinidamente.

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). Exigencias de carácter práctico pueden imponer que regulaciones de carácter secundario y auxiliar puedan ser dispuestas por vía reglamentaria. Pero en el bien entendido de 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.

Por lo que respecta a la Disposición adicional 1.^a de la L.O.P.J. en cuanto no excluye la posibilidad de desarrollar por vía reglamentaria los preceptos relativos al estatuto de los Jueces y Magistrados, debe entenderse que, en ese aspecto, el Gobierno sólo está habilitado para dictar reglamentos que no innoven los derechos y deberes que configuran el citado estatuto y que no corresponda dictar al Consejo en virtud del artículo 110 de la L.O.P.J.

Sobre la materia afectante a la responsabilidad disciplinaria procesal, la sentencia del Tribunal Constitucional 110/1990, de 18 de junio, ha manifestado lo siguiente: La llamada «responsabilidad disciplinaria procesal» de Jueces y Magistrados, regulada en los artículos 258 de la L.E. Criminal y 447 y ss. de la L.E. Civil, no puede considerarse opuesta ni, por consiguiente, derogada por la L.O.P.J., ya que en tales preceptos se prevé y regula una responsabilidad disciplinaria de jueces y Magistrados directamente vinculada al ejercicio y desarrollo de su propia actividad jurisdiccional, posibilitándose así que los órganos jurisdiccionales superiores, al examinar la actuación de los inferiores con ocasión de conocer sus resoluciones en virtud de los correspondientes recursos, adopten las correcciones disciplinarias que el propio artículo 449 de la L.E. Civil enumera.

Coexisten de esta manera dos tipos de responsabilidades, cuya funcionalidad y naturaleza jurídica son bien distintas. Mientras que la llamada responsabilidad disciplinaria procesal tiende a la corrección de las faltas u omisiones cometidas por los funcionarios Judiciales con ocasión de los actos y procedimientos judi-

ciales, en el supuesto de la «responsabilidad disciplinaria gubernativa» son en general la forma y condiciones en que son cumplidos por dichos funcionarios los deberes a que están sujetos por el cargo que ostentan lo que justifica la potestad disciplinaria prevista. Ello mismo explica que distintas sean las autoridades y órganos competentes para ejercitar, en uno y otro caso, la potestad disciplinaria, debiendo añadir que sólo en el caso de las sanciones disciplinarias gubernativas es posible acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa para su revisión jurisdiccional. Teniendo en cuenta que las correcciones disciplinarias impuestas al recurrente lo fueron en aplicación de los preceptos señalados, la sentencia de instancia, al declarar inadmisibles el recurso contencioso-administrativo, planteado contra aquellas correcciones disciplinarias, procedió de forma razonable, no habiendo incurrido en ninguna vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial, por cuanto las correcciones impuestas, dada su naturaleza jurisdiccional, no son susceptibles de ser enjuiciadas por la jurisdicción contencioso-administrativa (fundamento 4.^ª). Tampoco hay vulneración del artículo 25.1 de la Constitución sobre legalidad de las sanciones, pues las normas procesales citadas no han sido derogadas por la L.O.P.J.

Otra tanto hay que decir de la supuesta vulneración del artículo 24.1 de la Constitución, a pesar de tratarse, como se dice en el propio lenguaje legal, de sanciones impuestas de plano, sin audiencia previa (art. 451 de la L.E.C.), lo que no es absolutamente incompatible con la observancia del mencionado principio constitucional, ya que no se trata de sancionar un comportamiento en el desempeño de una función o cargo, sino que surge en el contexto específico que establece el propio precepto citado de la Ley procesal civil y que, como el mismo indica, las sanciones impuestas no sólo pueden venir precedidas de las explicaciones que dé el interesado, sino también porque tales sanciones en este caso no producen indefensión en cuanto tuvo oportunidad de defenderse, tanto por lo dicho como por la posibilidad de la audiencia en justicia (arts. 452 y ss. de la L.E.C.) -Obsérvese que los artículos 258 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 447 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil han sido derogados por la Ley Orgánica 16/94 de 8 de noviembre-.

Con respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, la sentencia del Tribunal Constitucional 114/1992, de 14 de septiembre, expone que el derecho a ser indemnizado por los daños que sean consecuencia del anormal funcionamiento de la Administración de justicia, reconocido en el artículo 121 de la C.E. y desarrollado por los artículos 292 y ss. de la L.O.P.J., no tiene el carácter de derecho fundamental protegible a través del recurso de amparo (fundamento 5.^º).

Por su parte, el Tribunal Supremo ha manifestado al respecto la doctrina que se contiene en los siguientes pronunciamientos:

La Sentencia de 3 de mayo de 1993 (R.A. 3939) confirma el carácter administrativo de la actuación del Poder judicial al señalar: « ... Materialmente la actuación de los órganos gubernativos del Poder judicial es administrativa, y constituye o se manifiesta en actos de una singular Administración públicas sometidos al Derecho administrativo, y en cuanto tales susceptibles de fiscalización jurisdiccional en sede contencioso-administrativa, como de forma inequívoca previenen los artículos 143.2 y 58.1, ambos de la L.O.P.J. Así, pues, ha de desecharse todo planteamiento tendente a la exclusión del enjuiciamiento por esta jurisdicción de los actos emanados del C.G.P.J. o de los Organos de gobierno a él subordinados, porque no se trata tanto de fiscalizar la actividad procesal que puede hallarse en la base de las conductas denunciadas, sino la actividad administrativa en orden al régimen disciplinario ejercido por dichos Organos en virtud de denuncia ... »

En el mismo sentido la Sentencia 19 de diciembre de 1990 (R.A. 10.382) señala: «el artículo 1 de la Ley de conflictos jurisdiccionales (1987, 1.256) nos atribuye competencia para resolver los conflictos de jurisdicción que surjan entre los juzgados y Tribunales y la Administración, en coherencia con lo que previene el artículo 38 de la L.O.P.J. El artículo 3, en relación con el artículo 9.1 de la L.C.J., relaciona los órganos que en las distintas esferas de la Administración, estatal, autonómica y local, pueden plantear conflictos a los

juzgados y Tribunales por ser requeridos de inhibición por estos. Obviamente, no contempla, en ninguno de sus apartados, a las Salas de Gobierno, por la sencilla razón de que, aunque desempeñan funciones gubernativas, o, si se quiere, materialmente administrativas en sus respectivos tribunales, se encuentran dentro del Poder judicial tanto por su composición exclusivamente judicial -artículo 149 de la L.O.P.J.- como por las competencias que tienen atribuidas -artículo 152 de la L.O.P.J.-

En materia de suspensión de la eficacia de los actos dictados por el C.G.P.J. merece destacarse la Sentencia de 28 de octubre de 1992 (R.A. 7.571).

Sobre la consideración de la naturaleza administrativa de gobierno interno del reparto o distribución de asuntos entre las Salas del Tribunal Supremo, ha de significarse la Sentencia de 6 de abril de 1989 (R.A. 9.633).

Por último debe de destacarse la Sentencia de 3 de diciembre de 1990, dictada por la Sala 3ª sección 5.ª, sobre la problemática de la posible fiscalización jurisdiccional respecto de los actos dictados en el ejercicio de la potestad disciplinaria procesal, en cuya resolución judicial el Tribunal Supremo ha asentado la siguiente doctrina: «... en la presente apelación se cuestiona la validez jurídica de la sentencia de la Sala 3.ª de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 24 de febrero de 1989, que declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo 446/88, interpuesto por el letrado D. Juan V.G. contra acuerdo de la Sala de Gobierno de la Audiencia Territorial de Barcelona de 27 de enero de 1988, que confirmó en alzada otro acuerdo del juzgado de 1ª instancia e instrucción de Berga, de 26 de noviembre de 1987, que impuso al mencionado letrado la sanción de apercibimiento como autor de la infracción prevista en el número 1º del artículo 449 de la L.O.P.J. (fundamento de derecho º).

La Sala de Barcelona llega a la conclusión de que hay que declarar inadmisibile el recurso después de una extensa argumentación que comprende un total de 8 considerandos en los que, simplificando mucho aquí, viene a razonar que esta materia no tiene carácter contencioso-administrativo y que el artículo 452 no prevé dicha vía procesal de reacción cuando las Salas de Gobierno resuelven en alzada sobre las sanciones impuestas a los abogados y procuradores. Y parece que aquella Sala -aunque esto no está claramente dicho- entiende que las actuaciones enjuiciadoras que de se trata tienen carácter jurisdiccional, expresión con la que parece querer decirse que actúan -tanto el juez que sancionó primero, como la Sala de Gobierno, o por lo menos esta última- como verdaderos y propios órganos judiciales. En todo caso, lo que está claro es que la Sala de Barcelona entiende que el artículo 452 contiene una regla particular (no procede recurso contencioso-administrativo contra actos de las Salas de Gobierno) que excepciona la regla general del artículo 158 de la misma L.O.P.J. (fundamento de derecho 2º).

Este Tribunal Supremo discrepa de aquella conclusión, entre otras razones porque deja sin control judicial un acto sancionador dictado por un puro órgano administrativo, como lo es la Sala de Gobierno de una Audiencia, con lo que se contradice el artículo 24 de la Constitución (R. 1978, 2.836 y Ap. 1975-85, 2.875) y el artículo 106.1 de la misma.

Es patente que no debe confundirse la Administración de justicia con su organización administrativa de apoyo (que algunos llaman, por distinguirla de aquella, Administración judicial). Mientras la primera está constituida subjetivamente por los tribunales unipersonales y colegiados actuando como tales, es decir, juzgando, realizando funciones de judicación, la segunda, la organización administrativa de apoyo, está formada por el Ministerio de Justicia, por el Consejo General del Poder Judicial, por las Salas de Gobierno y por las oficinas judiciales. En esta organización administrativa de apoyo a la egregia función de juzgar hay unos órganos de dirección -como el Ministro de justicia y el Consejo General actuando en pleno- dirección que, obviamente, se proyecta únicamente en lo que es pura administración, dirección de personal, etc; no en lo referente a la función de juzgar, y otros órganos que son de gestión. Y hay también unos funcionarios que son puramente administrativos -aunque se les llame judiciales- como son los Secretarios, los Oficiales,

etc. Y otros funcionarios que tienen un doble carácter: de jueces -cuando actúan en función de iudicatio o judicación (vocablo que está incluido todavía en el Diccionario de la Academia)- y de puros órganos administrativos cuando actúan funciones de iuris-dictio o jurisdiccionales (con sentido distinto este adjetivo del que tiene usualmente- con el sentido que tuvo en el derecho romano y que no es del caso explicitar aquí). A tal punto esto es así que hay autores -tanto procesalistas como administrativistas- que han sostenido que incluso la totalidad de los actos que preceden a la sentencia constituyen actividad administrativa. Esto puede resultar chocante para quienes viven de creencias recibidas, pero, si se leen los artículos 238 a 243 de la L.O.P.J. y se comparan con los artículos 47.1, 48.2, 109, 113, 49 y 50 de la Ley de Procedimiento Administrativo (R. 1958, 1258, 1469, 1504; R. 1959, 585 y N. Dicc. 24708), se observa una coincidencia casi literal entre ellos que pone de manifiesto que aquí hay algo más que analogía. Hay identidad de naturaleza, identidad sustancial.

Y es que, si se quieren ver las cosas sin perjuicios distorsionadores, hay que aceptar que el juez tiene asignados dos tipos de funciones: funciones de autoridad, que actúa mediante la sentencia, en la que da solución a los conflictos intersubjetivos planteados por las partes, y funciones de potestad, que son de impulso, dirección y constancia así como las de ejecución. Funciones judiciales o de judicación, por un lado, y funciones de administración o de gestión, de otra. Entre éstas, las de policía de Sala (y en definitiva de lo que aquí se trata es de esto mismo, siquiera el Tribunal unipersonal actuara en sede extrajudicial).

Esta Sala no puede entrar a examinar aquí la debatida cuestión de la distinción entre proceso y procedimiento, que, por lo demás, se resuelve con criterios puramente orgánicos por la doctrina dominante, esto es, por el saber establecido (del que se apartan, ciertamente, no pocos autores hoy día). Pero sí tiene que subrayar el carácter de puros órganos administrativos de las Salas de Gobierno -no obstante estar compuestas por jueces- y la necesidad de que su actuación sea controlada en vía contencioso-administrativa siempre. De manera que la laguna del artículo 452 tiene que ser integrada, bien por la vía de los artículos 24 y 106 de la Constitución, bien por la aplicación analógica del artículo 158 de la L.O.P.J. Y es que no hay razón para hacer de peor condición a los abogados que a los restantes afectados por actos de las Salas de Gobierno.

A falta de todos esos argumentos -que son ya de por sí suficientes bastaría compartir de la naturaleza misma del Estado de Derecho y de la Democracia. Porque ésta, cuando se la despoja de retórica y de demagogia, no es otra cosa sino un sistema político en que todos los poderes públicos ven limitadas, frenadas y controladas sus actuaciones por diversos medios. Uno de esos medios de control es el que ejercen los órganos judiciales sobre cualquier manifestación de la actuación administrativa (art. 106.1 de la Constitución, en relación con el art. 158.2 de la L.O.P.J.).

Y por eso es correcto lo que hizo la Sala de Gobierno al notificar al interesado que procedía el recurso contencioso-administrativo contra su acuerdo confirmatorio de la sanción impuesta por el juez de Berga, ya que la remisión a la Ley de Procedimiento Administrativo que hace ese artículo 158 implica remisión a esa vía judicial, y esa Ley excluye la segunda alzada (art. 122.2) que a tal equivaldría en este caso el recurso ante el Consejo que prevé aquel otro artículo. Menos acertada estuvo, en cambio, la Sala de Gobierno al mantener la sanción impuesta, porque es evidente que el recurso no debía inadmitirse sino que debía entrarse a conocer del fondo del asunto (fundamento de derecho 3.º)».

Como puede apreciarse de la resolución expresa se exponen unas acertadas consideraciones acerca de la naturaleza de la Administración del Poder Judicial que se relacionan en última instancia con la problemática que plantea la responsabilidad disciplinaria, procesal o gubernativa en orden a su posible fiscalización jurisdiccional.