

Artículo 153. Cláusula subrogatoria

La Junta de Andalucía ejercerá, además, las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado con relación a la Administración de Justicia en Andalucía.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [s/c])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [s/c]).

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23693]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23929]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24285]).

Artículo 151. Cláusula subrogatoria

La Junta de Andalucía ejercerá, además, las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado con relación a la Administración de Justicia en Andalucía.

II. CORTES GENERALES**1. Congreso de los Diputados**

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 32]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 231]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 283]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 334]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 127]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

Artículo 52.

En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, corresponde a la Comunidad Autónoma:

1. Ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

País Vasco (art. 13.1); Cataluña (art. 109); Galicia (art. 20.1); Principado de Asturias (art. 41.1); Cantabria (art. 44.1); La Rioja (art. 34.1); Murcia (art. 39.1); Comunidad Valenciana (art. 36.1.1.^ª); Aragón (art. 69); Castilla-La Mancha (art. 27 a); Canarias (art. 28.1); Comunidad Foral de Navarra (art. 60.1); Extremadura (art. 49.1); Baleares (art. 98.1); Madrid (art. 49.1).

D. DESARROLLO NORMATIVO

[s/c].

E. JURISPRUDENCIA

STC 56/1990, FF.JJ. 6.º y 8.º

STC 62/1990, FJ 5.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

AGUIAR DE LUQUE, Luis: «Poder judicial y reforma de los Estatutos de Autonomía», en AGUIAR DE LUQUE, L., PREGO DE OLIVER TOLIVAR, A., y XIOL RÍOS, J. A.: *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005, págs. 21-50.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique: «El reparto de competencias en materia de Administración de Justicia: el estado de la cuestión», en MONREAL FERRER, A., GERPE LANDÍN, M., OLIVER ARAUJO, J., y ÁLVAREZ CONDE, E.: *La división de poderes: El Poder Judicial*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Lleida, Barcelona, 1996.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: «Poder Judicial y Comunidades Autónomas», en *Revista de Derecho Político*, núm. 47 (2000), págs. 53-68.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO: «La Administración de Justicia en el Estatuto de Andalucía», en VV. AA.: *El Poder Judicial*, vol. 2, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, págs. 913-943.

—: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2.^a Ed., 2006.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio: *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Cívitas, Madrid, 1986.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: «Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia y Libro Blanco de la Justicia», en *Parlamento y Constitución*, núm. 2 (1998), págs. 79-117.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: *Justicia y estado autonómico. Orden competencial y administración de justicia en el estado compuesto de la Constitución española de 1978*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, Cívitas, Madrid, 1994.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: «La configuración del poder judicial en el estado autonómico», en *Actualidad*, núm. 22 (2008), Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, págs. 5-10.

MONTERO AROCA, Juan: «Comunidad Valenciana y Administración de Justicia», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 18 (1997), págs. 3-60.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Cívitas, Madrid, 1984.

PÉREZ SOLA, Nicolás: «Los Consejos de Justicia Autonómicos», en REVENGA SÁNCHEZ, M. (Coord.): *El Poder Judicial: actas del VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 353-384.

PULIDO QUECEDO, Manuel: «Reforma y territorialización del Poder Judicial», en PAU I VALL, F. (Coord.): *Parlamento y Poder Judicial. XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos*, Tecnos, Madrid, págs. 43-62.

REVERÓN PALENZUELA, Benito: *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y estado autonómico*, Comares, Granada, 1996.

SERRA CRISTÓBAL, Rosario: «El proceso de adecuación de la Justicia al Estado Autonómico (Las proposiciones de reforma de los Estatutos vasco, catalán y valenciano en materia de justicia)», en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.): *La reforma de los Estatutos*

de Autonomía. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 313-350.

TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier, y NAVAS SÁNCHEZ, María del Mar: «Administración de Justicia», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, IAAP, Sevilla, 2007, págs. 257-281.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. LA CLÁUSULA SUBROGATORIA DURANTE LA VIGENCIA DEL ESTATUTO ANTERIOR. C. LA CLÁUSULA SUBROGATORIA EN EL NUEVO ESTATUTO.

A. INTRODUCCIÓN

- 1 El art. 153 EAAnd contiene la llamada cláusula subrogatoria. Se trata de una cláusula que ha desempeñado un papel de primordial importancia en el pasado, al abrir la vía para que las comunidades autónomas asumieran el ejercicio de determinadas funciones sobre la Administración de Justicia. En el actual Estatuto de Autonomía, sin embargo, su importancia debe ser redimensionada, debido al cambio operado en la técnica de atribución de competencias a la Junta de Andalucía en esta materia.

B. LA CLÁUSULA SUBROGATORIA DURANTE LA VIGENCIA DEL ESTATUTO ANTERIOR

- 2 En el momento de elaboración de los primeros Estatutos de autonomía, no fue posible concretar las competencias que las comunidades autónomas estaban llamadas a ejercer en materia de Administración de Justicia.
- 3 Si bien el art. 149.1.5.^a CE entendió la Administración de Justicia como el objeto de una competencia exclusiva del Estado, parecía inherente a la lógica de la descentralización política propia del Estado de las autonomías que se reconociera a las comunidades autónomas un cierto espacio para el ejercicio de competencias relacionadas con esta materia. Sin embargo, el carácter centralista que presidía la organización de la Administración de Justicia dificultaba predecir cuáles serían los ámbitos en los que aquéllas podrían intervenir. Por otra parte, la elaboración de una ley orgánica del Poder Judicial que desarrollara las previsiones de la Constitución era todavía una tarea pendiente en aquella época, y lo seguiría siendo hasta 1985.
- 4 En este contexto, la solución que se plasmó en los Estatutos de autonomía fue evitar especificar los ámbitos de la Administración de Justicia en los cuales podrían actuar las comunidades autónomas, salvo lo relativo a la propuesta de convocatoria de plazas vacantes de Jueces, Magistrados, Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia y la propuesta o fijación de las demarcaciones judiciales

(arts. 53.3 y 52.2 del anterior EAAnd, respectivamente)¹, e incluir una cláusula que permitía a las comunidades autónomas ejercer las facultades y funciones que la ley orgánica del Poder Judicial atribuyera al Gobierno (art. 52.1 del anterior EAAnd). Esta fórmula, denominada por la doctrina «cláusula subrogatoria» (CRUZ VILLALÓN, P., 1983, pág. 930, CRUZ VILLALÓN, P., 2006, pág. 20, DE OTTO Y PARDO, I., 1986, pág. 198), consistía, así pues, en diferir a la, por entonces futura, ley orgánica del Poder Judicial, la determinación de las facultades concretas que las comunidades autónomas podrían ejercer en este ámbito (MONTERO AROCA, J., 1997, pág. 24). Una solución, por cierto, no exenta de polémica doctrinal (CRUZ VILLALÓN, P., 1983, págs. 930-933, DE OTTO Y PARDO, I., 1986, págs. 198-203, LÓPEZ AGUILAR, J. F., 1994, pág. 128, MUÑOZ MACHADO, S., 1984, pág. 39, REVERÓN PALENZUELA, B., 1996, pág. 147).

La STC 56/1990, FJ 6.º, sin embargo, cerró la polémica anteriormente mencionada. Esta sentencia hizo una interpretación conforme con la Constitución de las cláusulas subrogatorias, al concretar un espacio, que denominó «Administración de la Administración de Justicia²», en el cual aquellas podían desplegar sus efectos. Como señala la sentencia, en su mismo fundamento jurídico sexto:

Partiendo del anterior dato, la construcción realizada por las comunidades autónomas recurrentes adquiere pleno sentido. El art. 149.1.5.ª de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la «Administración de Justicia»; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5.ª termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, «al servicio de la Administración de Justicia», esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial; cabe aceptar que las comunidades autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y «Administración de la Administración de Justicia»; las comunidades autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5.ª de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo.

¹ El Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 incluía otras previsiones en el Título III, de la Administración de Justicia, que no integraban propiamente competencias de la Comunidad Autónoma en esta materia. Entre ellas, destacaban las relativas a demarcaciones de notarías y registros, nombramiento de notarios y registradores y participación de los andaluces en la institución del Jurado.

² En la doctrina constan intentos de denominar esta materia de otra forma. Por ejemplo, Administración de la Jurisdicción (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., 2008, pág. 5), competencias de gestión de la Administración de Justicia (JIMÉNEZ ASENSIO, R., 1998, pág. 87), o administración al servicio de la Administración de Justicia (LÓPEZ AGUILAR, J. F., 1994, pág. 210). Sin embargo, estos intentos no han tenido éxito.

- 6 De esta manera, la cláusula subrogatoria constituyó el mecanismo que hizo posible que las comunidades autónomas empezaran a asumir el ejercicio de determinadas funciones y facultades en el ámbito de la Administración de Justicia (PÉREZ SOLA, N., 2008, pág. 355)³. Pulido Quecedo destaca gráficamente el papel de «las cláusulas subrogatorias que tan buenos réditos han dado a las comunidades autónomas para convertir una competencia estatal en *estatal autonomizada*, esto es, en una competencia compartida» (PULIDO QUECEDO, M., 2007, pág. 54).
- 7 No obstante, el reparto de funciones surgido de la aplicación de la cláusula subrogatoria da lugar a varios efectos disfuncionales. Ante todo, a través de este mecanismo la comunidad autónoma no asume la titularidad de las competencias, sino solamente el ejercicio de determinadas facultades y funciones. Ello deja abierta la posibilidad de que una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial optara por privar del ejercicio de algunas de dichas facultades o funciones a las comunidades autónomas, por la vía de atribuir las al Consejo General del Poder Judicial (AGUIAR DE LUQUE, L., 2005, pág. 32).
- 8 Por tanto, la cláusula subrogatoria hace depender las funciones que concretamente pueden ejercer las comunidades autónomas de lo previsto en cada momento por la Ley Orgánica del Poder Judicial (BALAGUER CALLEJÓN, F., 2000, pág. 58; ÁLVAREZ CONDE, E., 1996, pág. 69). De hecho, Ignacio de Otto estimó, por este motivo, que «tales normas estatutarias llevan a cabo una especie de atribución de competencia *en blanco*, en la que el contenido de la que corresponderá a las comunidades autónomas habrá de determinarse a partir de lo dispuesto en otras leyes» (DE OTTO Y PARDO, I., 1986, pág. 203). En opinión de López Aguilar, esto hace que la plena operatividad de la asunción de competencias en materia de justicia por parte de la Comunidad Autónoma quede diferida (LÓPEZ AGUILAR, J. F., 1994, pág. 137).
- 9 Junto a ello, el Tribunal Constitucional ha enmarcado el desarrollo de la cláusula subrogatoria en cinco condicionantes, que expone por primera vez la STC 56/1990, FJ 8.º, que se repiten en la STC 62/1990, FJ 5.º, y que se han consolidado en la jurisprudencia posterior:
- A) En primer lugar, y por obvio que resulte, hay que recordar que las competencias que asumen las comunidades autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5.º de la Constitución, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial, tema sobre el que posteriormente se volverá⁴.
- B) En segundo término, tampoco pueden las comunidades autónomas actuar en el ámbito de la «Administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos

³ Mediante la cláusula subrogatoria, la Comunidad Autónoma asume el ejercicio de determinadas funciones y facultades, cuya concreción depende de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En sentido estricto, no es un título que habilite a la Comunidad Autónoma a asumir la titularidad de competencias. Por esta razón, resulta desafortunada la redacción del art. 49.1 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que establece que «en materia de Administración de Justicia, la Comunidad Autónoma asume las competencias que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuya al Gobierno de la nación.» El texto mezcla elementos propios de la cláusula subrogatoria y de la cláusula de asunción de competencias del art. 145 EAAAnd.

⁴ En el caso de que se reserve al Gobierno alguna función relativa a la Administración de Justicia, en sentido estricto, la cláusula subrogatoria no resulta de aplicación (CRUZ VILLALÓN, P., 1983, pág. 933).

que la Ley Orgánica del Poder Judicial reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.

C) En tercer lugar [...] la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la comunidad autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluyen la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplos se citan, entre otros, el de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional.

D) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas.

E) En quinto lugar, al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre «administración de la administración de justicia»; ello porque en cada caso habrá que determinar si existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia.

En conclusión, «los criterios en función de los cuales habría de negarse o afirmarse la operatividad de las cláusulas subrogatorias tendrían que ser individualizados en función de cuáles fueran las concretas materias respecto de las que se plantease» (STC 105/2000, FJ 5.º). Esto ha dado lugar a que la efectividad de las cláusulas subrogatorias haya sido calificada como «más formal que real» o como más propia de «una cláusula debilitada» (SERRA CRISTÓBAL, R., 2006, pág. 322). 10

Incluso, en la práctica se ha manifestado un cierto agotamiento de la fórmula de la cláusula subrogatoria. Varias reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial han asignado directamente un gran número de potestades a las comunidades autónomas con competencia en esta materia, con lo cual el mecanismo de la cláusula subrogatoria quedaba soslayado. Constituyen un ejemplo, especialmente, la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, y la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. 11

C. LA CLÁUSULA SUBROGATORIA EN EL NUEVO ESTATUTO

El Estatuto de Autonomía de 2007 ha cambiado la técnica de atribución de competencias a la Comunidad Autónoma en materia de Administración de justicia. Con ello, se pretende superar los inconvenientes derivados de la cláusula subrogatoria y aprovechar la experiencia derivada de las sucesivas reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la delimitación de espacios competenciales en esta materia. Ello obliga a redimensionar el alcance de la cláusula subrogatoria. 12

El Estatuto de Autonomía, en el Capítulo III de su Título V, atribuye la titularidad de determinadas competencias en este ámbito a la Junta de Andalucía. Por tanto, reconoce directamente a la Junta de Andalucía las competencias que en el pasado le atribuía, indirectamente, mediante la acción combinada de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la cláusula subrogatoria. 13

Además, el Estatuto de Autonomía ha pretendido atribuir a la Comunidad Autónoma espacios materiales completos y coherentes para su actuación y facultades normativas y 14

ejecutivas de las que se derivan la posibilidad de establecer políticas propias. Con ello, se pretende hacer posible que la Junta de Andalucía asuma un papel superior al de un ente meramente gestor de medios personales y materiales.

- 15 En este nuevo marco, la cláusula subrogatoria debería ver disminuido el campo en el que operaba de forma más característica, esto es, el de los medios personales al servicio de la Administración de Justicia y el de la provisión de medios materiales, que ya son objeto de competencias previstas específicamente en los arts. 147 y 148 EAAAnd. De hecho, el Consejo Consultivo, en su Dictamen 72/2006, de 11 de marzo, sobre la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía, consideró que en el nuevo Estatuto de Autonomía la cláusula subrogatoria carecía de sentido.
- 16 Sin embargo, no puede olvidarse que las competencias que el Estado reconoce a la Comunidad Autónoma deben entenderse, por lo general, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, como han recordado las SSTC 31/2010 (FF.JJ. 50.º-55.º) y 137/2010 (FJ 8.º), y el propio Estatuto expresa en algunos de sus artículos. Por ello, la cláusula subrogatoria seguirá aplicándose cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuya al Gobierno –léase el Ministerio de Justicia– facultades y funciones sobre elementos de la Administración de Justicia, si bien dicha aplicación deberá realizarse en el marco de la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, FJ 8.º, y 62/1990, FJ 5.º). De esta forma, la cláusula subrogatoria ha pasado a ser el mecanismo previsto para que las comunidades autónomas asumieran ordinariamente el ejercicio de las facultades y funciones que les correspondían en relación con la Administración de Justicia a ser una cláusula de cierre o residual (TRUJILLO PÉREZ, A. J., y NAVAS SÁNCHEZ, M.ª M., 2007, pág. 281, en referencia al Estatuto de Cataluña).
- 17 Por otra parte, el hecho anterior provoca que la situación del reparto de competencias sobre la Administración de Justicia termina acercándose al resultado de la aplicación de la cláusula subrogatoria, dado que, salvo en el caso de algunos de los elementos de las competencias sobre medios personales y materiales, será la Ley Orgánica del Poder Judicial la norma que concrete las funciones y facultades cuyo ejercicio asume la Comunidad Autónoma en esta materia.