

LA REFORMA DE LA LOPJ EN MATERIA DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y LOS CONSEJOS DE JUSTICIA¹

Dr. Manuel Gerpe Landín y Dr. Miguel Ángel Cabellos Espiérrez

Sumario: 1. Introducción: la opción por los consejos de justicia. 2. Los consejos de justicia estatutarios. Naturaleza y características; la dualidad de modelos. 3. La inconstitucionalidad parcial del Consejo de Justicia de Cataluña en la sentencia 31/2010. 3.1. La relación entre unidad jurisdiccional, unidad del gobierno del Poder Judicial y consejos de justicia. La distinción entre desconcentración y descentralización. 3.2. La función del Estatuto y la de la LOPJ en la regulación de los consejos. 3.3. La STC 31/2010 como sentencia manipulativa. 4. La reforma del CGPJ operada por la ley orgánica 4/2013. 4.1. Finalidades de la reforma. 4.2. La reformulación de la estructura interna del CGPJ y la idoneidad de las medidas que se adoptan. El silencio sobre los consejos de justicia como decisión incongruente. 5. Los consejos de justicia. 5.1. Razón de ser. Ventajas e inconvenientes de su existencia. Encaje en el marco de las previsiones constitucionales sobre el gobierno del Poder Judicial. 5.2. Posibilidades para la previsión por parte de la LOPJ de los consejos de justicia. 5.2.1. ¿Unidad o variedad de modelos? ¿Generalización de la institución o creación en CCAA determinadas? 5.2.2. Opciones para su composición. 5.2.3. Funciones posibles de los consejos. Consecuencias de la existencia de los consejos para los actuales órganos de gobierno internos. 6. Bibliografía citada.

1. Introducción: la opción por los consejos de justicia

La falta de adecuación del Poder Judicial al modelo de Estado en nuestra Constitución ha sido puesta de manifiesto por la doctrina de manera reiterada²,

1. Este trabajo se integra en el proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad con referencia DER2010-15778, sobre “Los cambios en la relación entre Poder Judicial y Comunidades Autónomas: perspectivas de interpretación a la luz del Derecho comparado”.

2. Véanse entre otros Jiménez Asensio, R., *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAP/Civitas, Madrid, 1998; GERPE LANDÍN, M., “La reforma de la administración de justicia en España. La necesidad de acomodar la administración de justicia al Estado autonómico”, en GARCÍA HERRERA, M.A., coord., *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España*, vol. 2, CEPC/UPV, Bilbao, 2005, págs. 425-438; APARICIO

y uno de los aspectos en que la misma se hace visible es el relativo al gobierno del Poder Judicial. Durante la elaboración de la primera regulación del CGPJ, la LOCGPJ de 1980, la presencia en los debates parlamentarios de la opción por introducir consejos territoriales en el seno de éste fue meramente testimonial. La ley, cuyo norte era el de desapoderar al Ministerio de Justicia de las funciones de aplicación del estatuto legal de los jueces a través de las que tradicionalmente había venido interfiriendo en la labor de estos, concentra todas esas funciones en el CGPJ. En un sentido limitativo de dicha concentración de funciones, la LOPJ de 1985 querrá acotar el papel del CGPJ dando un mayor ámbito de actuación al Ministerio y previendo los órganos de gobierno interno de los tribunales, de entre los cuales ocupan una posición de especial relevancia las Salas de Gobierno de los TSJ; la opción de los consejos territoriales tampoco estuvo sobre la mesa.

La opción del Libro Blanco de la Justicia, elaborado por el CGPJ en 1997, fue precisamente la de reforzar el papel de dichas Salas. Indica el Libro que: “ciertamente, la división territorial del poder en el Estado de las autonomías no afecta directamente al Poder Judicial o, al menos, al núcleo del mismo que aparece reservado a la competencia estatal por el artículo 149.1.5 de la Constitución”, pero ello, no obstante, “no significa que la organización del gobierno del Poder Judicial no pueda, y deba, reflejar la realidad subyacente en el Estado de las autonomías”. Aunque no cabe “una participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de aspectos estrictamente jurisdiccionales, sí que es posible un reflejo de la configuración territorial del Estado en lo que atañe al gobierno del Poder Judicial”³. Nada impediría, indica el mismo documento, que “las potestades de gobierno del Poder Judicial se ejerzan de forma desconcentrada en aquellas materias que, por referirse al gobierno interno de los jueces y Tribunales puedan asumir las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en todo caso subordinadas al Consejo General del Poder Judicial”⁴, ni que los órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial y las autoridades autonómicas competentes cooperen, a través de comisiones mixtas que congreguen a representantes de los ejecutivos autonómicos y de los órganos territoriales de gobierno interno del Poder Judicial. En la misma opción de reforzamiento de las Salas insistió el CGPJ en un informe aprobado en el año 2000⁵.

La vía de los consejos, pues, no había tenido eco. No obstante, en Cataluña se constituiría en 2002 el Consejo de Justicia de Cataluña, por Decreto 119/2002, de 16 de abril. Se trataba de un órgano consultivo de la Generalitat, de carácter deliberativo y sin funciones decisorias de ningún tipo pero, pese a tener tal na-

PÉREZ, M.A., “La difícil relación entre la organización del Poder Judicial y el Estado autonómico”, en GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013, págs. 87-102.

3. Vd. CGPJ, *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1997, pág. 324.

4. Vd. *Libro Blanco...*, ob.cit., pág. 324.

5. Y cuyo apartado 41 señalaba que las Salas tendrían que ocuparse de cometidos tales como el nombramiento de presidentes de Audiencias, Magistrados suplentes y jueces sustitutos; funciones de inspección; presentación por el Presidente ante el legislativo autonómico de la Memoria Anual, aprobada por la Sala de Gobierno; formación continua y, por último, concesión de compatibilidades, licencias y permisos ordinarios.

turalidad, el gobierno de la Generalitat fue requerido de incompetencia por el gobierno central y aquél aceptó modificar parte de su regulación, mediante Decreto 95/2003, de 1 de abril. Tras otra reforma parcial en 2004, el Decreto 377/2006, de 3 de octubre, lo convirtió en Observatorio Catalán de la Justicia a fin de evitar confusiones con el Consejo de Justicia que el nuevo Estatuto preveía, y que lógicamente estaba llamado a ser un órgano de naturaleza radicalmente distinto a aquél, al ser calificado en el Estatuto como órgano desconcentrado del CGPJ⁶.

Así pues, cuando la vía de los consejos cobró fuerza fue con la fase de reformas estatutarias iniciada en 2006. Los estatutos, en el marco de su intento por contribuir a aproximar el Poder Judicial al modelo de Estado, dentro de los márgenes (no especialmente amplios) que la Constitución delimita, acogieron, como es sabido, esta figura de los consejos de justicia.

En el presente trabajo, tras estudiar cómo se plasmaron los consejos de justicia en los nuevos Estatutos y de qué forma enjuició el TC la regulación del consejo previsto en el Estatuto catalán, se analizará la reforma del CGPJ llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2013, de modificación de la LOPJ, para argumentar por qué la introducción de los consejos hubiera sido coherente con los propósitos de la misma, y por qué, en consecuencia, la opción del legislador orgánico por omitir toda referencia al tema resulta, por diversas razones, criticable; por último, se formulará una propuesta sobre la naturaleza, composición y funciones que debieran tener los consejos en una futura reforma de la LOPJ. Antes de todo ello, no obstante, convendrá quizá hacer una reflexión previa acerca de por qué en este trabajo se aboga por esta figura.

En primer lugar, creemos que la introducción de los consejos constituye una propuesta realista. La opción por la desconcentración del gobierno del Poder Judicial (que no por la descentralización mediante consejos diferentes y separados del CGPJ, lo que por lo demás exigiría reforma constitucional) se adapta a la actual estructuración territorial del ejercicio de la jurisdicción, que descansa (podríamos decir que casi se agota) en los órganos jurisdiccionales residenciados en cada una de las CCAA. Un modelo, pues, que aunque es incuestionablemente monista, adopta funcionalmente una lógica similar a la alemana (con las diferencias conocidas) y que encaja bien y es coherente con una desconcentración del gobierno del Poder Judicial.

La vía de la desconcentración, en lugar de la que opta por la descentralización, es por lo demás la que mejor se adapta a la concepción del ordenamiento vigente, que se ordena esencialmente a través de esferas generales y comunes a todo el territorio como regla general, aunque existan ámbitos separados en el campo administrativo y en el campo del Derecho civil propio.

La propuesta de los consejos de justicia, como órganos de gobierno pertenecientes al CGPJ, permite además dotar de eficacia a la regulación prevista en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006: el modelo de Consejo de

6. Sobre el Consejo de Justicia de Cataluña (luego Observatorio) y todo el itinerario normativo descrito, véase la detallada explicación de TEROL BECERRA, M., en *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 63-74.

Justicia inicialmente previsto en éste (y que el TC dijo que solo la LOPJ, pero no un estatuto, podría contener) y todavía formalmente presente en el andaluz es la guía de la propuesta que aquí se hará (aunque como se verá se maticen o varíen algunas cuestiones). Contribuye, pues, a aproximar el gobierno del Poder Judicial al Estado autonómico al tiempo que favorece la integración territorial.

Es, además, una propuesta que puede incorporarse al ordenamiento a través de la reforma de la LOPJ, sin que ello suponga desconocer, no obstante, que su incorporación a la CE mediante reforma de ésta garantizaría mejor su eficiencia tanto frente a la lectura restrictiva que el TC ha mostrado tradicionalmente en este ámbito (y de lo que es buen ejemplo la STC 31/2010, que luego se analizará) como frente a la tradición unitarista y corporativista de la judicatura y de los cuerpos de personal no judicial.

2. Los consejos de justicia estatutarios. Naturaleza y características; la dualidad de modelos

La implementación en los Estatutos de los Consejos se llevó a cabo, en realidad, bajo dos modelos distintos, solo uno de los cuales conecta y se refiere al gobierno del Poder Judicial. El primer modelo, contenido en el estatuto catalán e incorporado con pocas variaciones en el andaluz, configuraba al consejo como un órgano desconcentrado del CGPJ, efectuaba una serie de previsiones sobre su composición y funciones, y defería lógicamente a la LOPJ la decisión final sobre el órgano. Así pues, desde el Estatuto se proponía una determinada estructuración interna para el CGPJ, estructuración que, lógicamente, habida cuenta del carácter de órgano constitucional de éste y de la reserva que el art. 122.2 hace en favor de la LOPJ en lo relativo a su regulación, necesitaría del indispensable concurso final de ésta para que las previsiones estatutarias devinieran reales.

Otra es, en cambio, la opción adoptada por los estatutos de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Aragón, Castilla y León y Extremadura, que como se verá contienen un consejo de naturaleza distinta al de los primeros estatutos mencionados. Podemos tomar como punto de partida el art. 33.3 del Estatuto valenciano, por ser además cronológicamente el primero de todos:

“Se crea el Consell de la Justicia de la Comunitat Valenciana. Una ley de les Corts **determinará su estructura, composición, nombramientos y funciones** dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de administración de justicia en los términos que establece el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Vemos en primer lugar que se encomienda su creación a una ley autonómica. En segundo lugar, sus funciones lo serán “dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat” en materia de justicia, lo que obviamente no abarca el gobierno del Poder Judicial. Por más, pues, que todo se haga en el marco del Estatuto y de lo que disponga la LOPJ, de las dos notas características señaladas se deriva que de ningún modo se puede estar proponiendo la creación de un órgano desconcentrado del CGPJ, pues ello no podría hacerse por ley autonó-

mica, que tampoco podría determinar nada sobre el gobierno del Poder Judicial, por carecer para ello de toda competencia.

Idéntica es la configuración que de la naturaleza del órgano hacen el estatuto balear y el de Castilla y León. En el estatuto aragonés, tras reiterarse lo mismo, se añade no obstante que: “El Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asimismo, participará en todos los procesos de designación que le atribuya dicha ley” (art. 64.2). Pero si tenemos en cuenta que ha de ser creado por una ley autonómica, y que sus funciones se ciñen al ámbito de competencias de ésta, difícilmente podrá pretenderse que la LOPJ le otorgue cualquier función que corresponda al CGPJ. Por último, el más reciente de los nuevos estatutos, el de Extremadura, contiene una mención muy sintética (art. 52: “El Consejo de Justicia de Extremadura es el órgano de participación institucional de la Comunidad Autónoma en el gobierno y la administración de la justicia en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial”) que sigue la estela de los anteriores (no en vano el consejo sería “un órgano de participación institucional de la Comunidad Autónoma”, y por tanto, no un órgano desconcentrado del CGPJ) pero sin que se mencionen ni la creación del órgano por ley autonómica ni la vinculación a las competencias de la Comunidad, datos ambos que, no obstante, si ha de tratarse de un órgano autonómico deben darse por supuestos.

En cuanto a estos estatutos que configuran un modelo de consejo que podríamos denominar de órgano asesor de la comunidad, Terol Becerra ha señalado que, no obstante lo anterior, el legislador autonómico correspondiente podría acabar optando por configurarlos siguiendo el tipo de consejo de justicia admitido en la STC 31/2010⁷. No obstante, hemos de recordar que lo que el Tribunal ha hecho, como se verá más adelante, es configurar al consejo de justicia del estatuto catalán como órgano asesor de la Comunidad, y no como órgano desconcentrado del CGPJ, con lo que nada se ganaría con ello en lo referido al acercamiento del gobierno del Poder Judicial al territorio autonómico. También considera el autor citado que la LOPJ podría acabar por aproximar a todos los consejos⁸; en este caso sí que, como se verá, podrían superarse las actuales limitaciones de estas regulaciones estatutarias.

7. Vd. TEROL BECERRA, M., *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 75. Por su parte Cámara Villar es de la opinión de que, más que de dos modelos, cabría hablar de una regulación estatutaria genérica que se abriría a diversas posibilidades; estos estatutos: “crean, en efecto, el órgano autonómico conforme a sus competencias, pero se abren simultáneamente a la recepción de un consejo de carácter estatal de acuerdo con lo que pudiera establecer la legislación orgánica”. Vd. “Reformas estatutarias y Consejos de Justicia autonómicos a la luz de la doctrina del TC”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011, pág. 207. Pero cabe preguntarse si acaso podrían cerrarse a que la LOPJ decidiera después lo que estime conveniente. Lo único que hacen estos estatutos es optar por un modelo de órgano autonómico; que se abran a lo que luego la LOPJ decida no hace en modo alguno que estén optando también por el otro modelo (órgano desconcentrado).

8. Ídem, pág. 76.

Finalmente, cabe señalar que la reforma de la LORAFNA no ha incorporado mención alguna a ningún consejo de justicia.

Nos hallamos, por tanto, ante una dualidad de modelos. Dualidad que el Tribunal Constitucional, como ahora se verá, recondujo de una manera ciertamente singular a la unidad, al reformular él mismo el modelo previsto por el estatuto catalán. Por lo demás, el proyecto de reforma de la LOPJ que durante la VIII legislatura pretendió introducir los consejos de justicia⁹ no pudo finalmente hacerlo, y la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ, ha renunciado a ello. El futuro de los consejos estatutarios se antoja, pues, especialmente incierto. A las causas de ello y a las posibles perspectivas que se abren se dedicarán, por tanto, los próximos apartados.

3. La inconstitucionalidad parcial del Consejo de Justicia de Cataluña en la Sentencia 31/2010

3.1. La relación entre unidad jurisdiccional, unidad del gobierno del Poder Judicial y consejos de justicia. La distinción entre desconcentración y descentralización

El análisis de la STC 31/2010 en lo que se refiere al tratamiento que la misma lleva a cabo de la regulación estatutaria del Poder Judicial ha sido ya realizado en la doctrina¹⁰ y por ello aquí no se hará sino una somera referencia a sus aspectos más esenciales y en aquello que los mismos afecten a la previsión de los consejos de justicia, a fin de poder analizar posteriormente estos teniendo presentes los límites introducidos por la referida sentencia.

A tales efectos, el primer factor a tener en cuenta es el de la relación entre la unidad del Poder Judicial, la unidad del gobierno del mismo y la posibilidad de introducir los consejos de justicia.

9. Proyecto de ley orgánica de modificación de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia. VIII legislatura. BOCG-CD de 27 de enero de 2006, núm. 71. El proyecto, de haber sido aprobado, hubiera dado entrada en la LOPJ al modelo propuesto en los estatutos catalán y andaluz, permitiendo, por tanto, la eficacia real de la propuesta estatutaria.

10. Vd. al respecto GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., "La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la sentencia 31/2010", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 2011, págs. 302-330; CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., "Los consejos de Justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro", *Revista de Derecho Político*, 80, 2011, págs. 89-116; CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., "Los consejos de justicia como forma de desconcentración del gobierno del Poder Judicial", en: GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPÍERREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013, págs. 131-150; CÁMARA VILLAR, G., Reformas estatutarias y consejos de justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011, págs. 197-220; TEROL BECERRA, M., *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012; APARICIO PÉREZ, M.A., "La difícil relación...", ob.cit.; PORRAS RAMÍREZ, J.M., "La territorialización del gobierno del Poder Judicial y el futuro incierto de los Consejos de Justicia autonómicos", en: GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., coords., *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Marcial Pons, Madrid, 2013, en prensa.

La sentencia, en su FJ 42, realiza un constante esfuerzo de separación entre el Poder Judicial y la forma compuesta del Estado: “una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción”. Un contraste que tampoco es tal, pues no es elemento necesario del Estado federal la pluralidad de jurisdicciones o que, aun habiendo unidad jurisdiccional, deban participar todos los entes (y no solo la Federación) en la organización de la jurisdicción. De hecho, hay Estados federales (Austria o Bélgica, por ejemplo) en que el Poder Judicial es único sin que se dé entrada a los entes federados; en otros (Alemania, Canadá) es igualmente único pero ambos niveles de gobierno (Federación, entes federados) participan de modo parejo en la organización del mismo y, por último, existen ciertamente otros casos en que sí que se da la diversidad jurisdiccional y la inexistencia de unidad del Poder Judicial (EEUU, Suiza)¹¹.

La configuración que se dé al Poder Judicial en un Estado compuesto no es algo, pues, que se derive de una especial característica de la categoría “Estado federal” o de la de “Estado autonómico”, como se seguiría de la afirmación del Tribunal sino que, por el contrario, corresponde a una decisión de cada constituyente para cuya adopción éste es (como no podría ser de otro modo) enteramente libre.

No menos voluntariosa en su esfuerzo de separar Poder Judicial y modelo de Estado, pero también no menos huérfana de fundamento, es la afirmación del Tribunal según la cual “la función jurisdiccional, mediante la que [las] normas adquieren forma y contenido definitivos, es siempre, y sólo, una función del Estado. Si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción”.

Ha sido ya puesto de manifiesto por la doctrina la gratuidad de esta construcción: ¿cuántas veces debe aplicarse una norma para tener “forma y contenido definitivos”? ¿Qué pasará en caso de aplicaciones divergentes? ¿Realmente la jurisdicción es entre nosotros tan única como el Tribunal afirma, habida cuenta de la existencia del propio TC, el TJCE, el TEDH?¹². La relación entre la “Constitución única” y la “jurisdicción única”, por su parte, y la pretendida equivalencia entre unidad de la jurisdicción y unidad de la voluntad constituyente es, como ha señalado Aparicio Pérez, “una vaciedad: cualquier poder constituyente, en ese llamado nivel de la abstracción, se presume único con independencia

11. Sobre ello, véase GERPE LANDÍN, M. y BARCELÓ SERRAMALERA, M., *Federalismo judicial*, IEA, Barcelona, 2004, así como los trabajos de ARBÓS MARÍN, X., PLA BOIX, A.M., y CASANAS ADAM, E., en GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPÍERREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, ob.cit.

12. Vd. al respecto APARICIO PÉREZ, M.A., “Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la sentencia 31/2010, págs. 200-202.

de los elementos diferenciados y diferenciables que lo hayan integrado en el momento de su emergencia como poder creador del producto político que haya sido capaz de generar (estado unitario, estado compuesto (...)). Por ello, “si el Poder Judicial fuera múltiple, el poder constituyente seguiría siendo único”¹³. Y es que lo contrario, por lo demás, choca con la evidencia de que en los Estados federales que se han dotado de una pluralidad de poderes judiciales, no por ello se ha planteado nunca que el poder constituyente no haya sido uno.

La proclamación constante de la unidad llega, naturalmente, al ámbito del gobierno del Poder Judicial. Cuando se analiza la regulación que el Estatuto hace del consejo de justicia, el Tribunal parte de la base de que “ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado” (FJ 47). Sin embargo, esta traslación de la unidad (un solo órgano de gobierno) choca con una evidencia: existen también órganos de gobierno interno como las Salas de Gobierno de los TSJ, o el resto de órganos que regula el Título III del Libro II de la LOPJ, de manera que no es cierto que el CGPJ sea el único ente que lleva a cabo funciones de gobierno¹⁴. De hecho, como ha puesto de manifiesto Xiol Ríos, dado que las Salas llevan a cabo funciones que no se limitan al ámbito del propio TSJ sino que afectan a todos los órganos jurisdiccionales de la Comunidad, se deriva de ello que, en realidad, “la integridad institucional del CGPJ se logra, en el sistema actual, reservándole directamente el ejercicio de las funciones más importantes y reconociendo su potestad para revisar las decisiones de los órganos de gobierno inferiores a él por vía de recurso”¹⁵. Siendo esto así, por lo demás, la misma integridad se mantendría tras la creación de los consejos de justicia como órganos desconcentrados del CGPJ, cuyos actos serían recurribles ante éste.

Por todo lo anterior, pues, debe concluirse tanto lo erróneo de la tesis del Tribunal para quien “la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado” (FJ. 42) como el hecho de que el principio de unidad jurisdiccional pueda servir de impedimento alguno en relación con la posible previsión de los consejos de justicia.

Lo que sí que constituye un límite insalvable, pero no para la creación de estos consejos como órganos desconcentrados sino para su creación como órganos descentralizados (es decir, consejos con funciones de gobierno del Poder Judicial pero autónomos e independientes del CGPJ) es el art. 122.2 CE, que se refiere únicamente al CGPJ. Pero nada impediría la existencia de consejos pertenecientes a éste, en tanto que órganos desconcentrados del mismo, pues ello no es sino una forma, tan válida como otra cualquiera, de estructurar internamente el órgano. Lo que corresponde ahora examinar es, precisamente,

13. Vd. APARICIO PÉREZ, M.A., “Comentario...”, ob.cit., pág. 202.

14. En torno a ello, vd. CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., “Los consejos de justicia...”, ob.cit., pág. 105.

15. Vd. XIOL RÍOS, J.A., “El Poder Judicial y la construcción del Estado autonómico”, en VVAA, *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEJ-Thomson Aranzadi, Madrid, 2005, págs. 88-89.

dónde debieran preverse tales órganos de esa naturaleza, y en ello también tiene un papel principal la STC 31/2010.

3.2. La función del Estatuto y la de la LOPJ en la regulación de los consejos

Si atendiendo a lo anterior cabría imaginar que toda la regulación estatutaria en materia de justicia estaba condenada a ser declarada inconstitucional, lo cierto es que ello luego no es así, y el Tribunal acaba aceptando en la mayoría de los supuestos que el Estatuto realice las previsiones que en materia de justicia contiene en los diversos ámbitos que trata¹⁶, bajo la fórmula de que tales previsiones serán válidas, pero no eficaces, pues la eficacia les sobrevendrá cuando la LOPJ, libremente, sea reformada para acogerlas en su articulado¹⁷.

Pero esa función de propuesta que la sentencia reconoce al Estatuto en múltiples campos, en el marco de la colaboración internormativa entre éste y la LOPJ, no se aplica (sin que medie tampoco explicación alguna para ese cambio de criterio) para el caso de los consejos de justicia. Pese a que el propio Abogado del Estado sostenía la tesis de la validez sin eficacia de las normas estatutarias, tesis que hubiera podido aplicarse a este ámbito sin ninguna dificultad, el Tribunal opta por la declaración de inconstitucionalidad (como veremos, parcial) de la regulación estatutaria. Ello es así por el punto de partida que adopta el Tribunal:

“Es notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña al que se califica como «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña» y cuyos actos lo serían de un «órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial», siendo así que el Poder Judicial (...) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE). En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, FJ. 5), pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y

16. Sobre ello vd. GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “La regulación estatutaria del Poder Judicial...”, ob.cit., págs. 313 ss.

17. El cambio de criterio del Tribunal es gráficamente expuesto por el magistrado Conde Martín de Hijas en su voto particular, que critica a la mayoría el hecho de que: “Cuando se proclama, como se hace en el FJ. 42 de la Sentencia, una doctrina tan esclarecedora y brillante, (que comparto plenamente), sobre el significado de la unidad del Poder Judicial en la caracterización del Estado de las Autonomías, me sorprende cómo a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados del título III, empezando por el de su art. 95, se puede desembocar en los niveles de tolerancia en que se incurre al pronunciarse sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad” (apartado 17 del voto).

configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados” (FJ. 47).

Como ya se ha dicho antes¹⁸, no es cierto que el Poder Judicial no pueda tener otro órgano de gobierno que el CGPJ (existen también los órganos de gobierno internos, uno de los cuales, las Salas de Gobierno de los TSJ, desempeñan funciones de gobierno respecto de los órganos sitos en el territorio de la Comunidad) ni se entiende por qué en este caso no puede proponerle el Estatuto a la LOPJ una determinada solución que, en cualquier caso, ésta será libre de desarrollar luego dando así eficacia a las normas estatutarias. No menos sorprendente es que luego el Tribunal hable de “la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC”, cuando no era intención del Estatuto crear un órgano autonómico, sino abrir la puerta a la creación (por la LOPJ) de un órgano desconcentrado perteneciente al propio CGPJ. En ningún caso, por lo demás, se vería perjudicada la “libertad de decisión del legislador orgánico” a la que el Tribunal se refiere, como tampoco se ha visto afectada cuando se ha aceptado por el propio Tribunal que el Estatuto contenga regulaciones alusivas a los TSJ, las competencias de la Generalitat en materia de justicia, etc.

Por tanto, la relación entre Estatuto y LOPJ que se admite en el resto de ámbitos no se acepta, en cambio, en lo que se refiere al consejo de justicia. Si esto es así, cabría esperar la declaración de inconstitucionalidad de toda la regulación estatutaria alusiva al mismo. Sorprendentemente, sin embargo, la solución adoptada por el Tribunal es muy distinta, y nos adentra en el terreno de lo que conocemos como sentencia manipulativa.

3.3. La STC 31/2010 como sentencia manipulativa

En lugar de proceder a dicha declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal examina las atribuciones que el Estatuto prevé para el consejo de justicia y distingue entre aquellas que un órgano autonómico podría tener (pero recordemos que no era este tipo de órgano el que el Estatuto estaba previendo) y las que no podría ostentar, “por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial” y porque “afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio” (FJ. 48)¹⁹. Las restantes²⁰ “se compadecen sin dificultad con el ámbito de las competencias

18. Vd. también al respecto GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “La regulación estatutaria del Poder Judicial...”, ob.cit., págs. 323 ss. Igualmente véase CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “Los consejos de justicia...”, ob.cit., págs. 104 ss.

19. Dichas atribuciones serían, según el Tribunal: “las contempladas en los apartados a) [participación en la designación de presidentes de órganos judiciales], b) [expedición de nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados temporales], c) [funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados], d) [inspección de Tribunales] y e) [información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña]” (FJ. 48),

20. “Las atribuciones contempladas en los apartados f) [«precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del (CGPJ)»], g) [información sobre propuestas en

asumibles por la Comunidad Autónoma en relación con la «administración de la Administración de Justicia», [y] su ejercicio por un órgano autonómico específico como es el Consejo de Justicia de Cataluña no plantea ningún reparo constitucional a la existencia de este último, en el bien entendido de que no puede ser cualificado en los términos utilizados por el art. 97 EAC” (FJ. 48).

Al despojarse de las primeras y dejarle únicamente las segundas, lo que está haciendo el Tribunal es reescribir la norma estatutaria, cambiando la naturaleza de un órgano contenido en ésta, y entrando con ello claramente en el terreno de las sentencias manipulativas, en que el Tribunal enmienda la decisión del legislador decidiendo él lo que solo a éste corresponde decidir. Se erige el Tribunal, en definitiva, en una suerte de tercera cámara que no es. Y ello, además, sobre bases erróneas: en concreto, sobre la presunción de que el Estatuto quería configurar un órgano autonómico, cuando, como tantas veces se ha repetido, es evidente que lo que éste estaba previendo era un órgano desconcentrado del CGPJ, y perteneciente a éste, de manera que ningún problema debiera generar que, previa intervención de la LOPJ, se le reconocieran las funciones previstas en el Estatuto que, inexplicablemente, el Tribunal anula. Por lo demás, que se considere como atribución normal de un órgano autonómico la de “precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del CGPJ” es cuando menos llamativo²¹.

Con todo, el pronunciamiento del Tribunal no significa la imposibilidad de la existencia futura de los consejos, pues expresamente el Tribunal admite, como hemos visto, que la LOPJ en el futuro los prevea, al referirse a las “eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico”. La reforma de la LOPJ que ha operado la Ley Orgánica 4/2013 en materia de gobierno del Poder Judicial hubiera sido la ocasión natural para ello. Sin embargo, como ya se avanzó *supra*, lo que ha supuesto es una oportunidad perdida.

4. La reforma del CGPJ operada por la Ley Orgánica 4/2013

4.1. Finalidades de la reforma

La ya citada Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ, por la que se modifica la LOPJ²², constituye un intento de reformulación en profundidad del modo de elección y las funciones del CGPJ. En relación con lo primero se da la circunstancia, además, de que en marzo de 2013 debía ponerse en marcha el proceso de renovación del órgano, lo que llevó al Gobierno a presentar al mismo tiempo que el proyecto de reforma del CGPJ otro proyecto de ley dirigido únicamente a suspender la aplicación de los arts. 112 y (en parte)

materia de organización y demarcaciones], h) [presentación de una memoria al Parlamento] e i) [reiterativo del art. 98.1 EAC]” (FJ. 48).

21. Sobre ello vd. también CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., “Los Consejos de Justicia en el actual proceso...”, ob.cit., pág. 108.

22. BOE de 29 de junio de 2013.

114 LOPJ, para evitar de este modo que se iniciase dicho proceso, en una decisión cuando menos discutible, ya que supone disponer la suspensión del modelo vigente ante la eventualidad de que posteriormente se apruebe un modelo de elección distinto: suspensión de norma vigente en previsión de norma futura²³.

Las finalidades que la reforma dice perseguir son la de (a) aumentar la participación de los miembros de la carrera judicial en el proceso de elección de miembros del CGPJ (para lo cual se reduce el número de avales necesario para presentar candidatura y se tomará en consideración la proporción de vocales asociados y no asociados para determinar el reparto de las 12 vacantes a cubrir por esta vía); (b) la eliminación de situaciones de bloqueo en la constitución del CGPJ cuando falte una cámara por proponer los suyos (el CGPJ se constituirá con los nuevos nombrados por la otra cámara y los antiguos nombrados por la cámara que ahora incumple; si han incumplido las dos cámaras, en cambio, no habrá constitución posible y el CGPJ quedará en funciones); (c) el paso al desempeño a tiempo parcial del cargo por parte de la mayoría de los vocales (solo 5 vocales lo serían a tiempo completo²⁴, como también tendría este régimen el Presidente); (d) la reformulación de la estructura interna del órgano, con la configuración de la comisión permanente como auténtico órgano nuclear del Consejo, en sustitución del Pleno, que queda con una función más residual; la comisión reunirá a los vocales a tiempo completo y al presidente; (e) en la misma línea de reestructuración del órgano, la reformulación de la comisión disciplinaria, cuyos miembros no variarán durante el quinquenio del mandato (pero, sorprendentemente, lo serán a tiempo parcial, mientras al mismo tiempo ejercen como abogados, jueces,...), (f) la limitación de la potestad reglamentaria del CGPJ, aunque durante la tramitación en el Senado dicha limitación acabó por formularse de modo menos intenso que el previsto inicialmente; y (g) la adopción de otras medidas relativas a su autonomía presupuestaria o a su actividad internacional, dirigidas esencialmente a aumentar los controles sobre el CGPJ.

4.2. La reformulación de la estructura interna del CGPJ y la idoneidad de las medidas que se adoptan. El silencio sobre los consejos de justicia como decisión incongruente

De las finalidades de la reforma, aquellas que interesan a los efectos de este trabajo son las relativas a la estructuración del CGPJ y a la distribución de funciones entre sus órganos internos, y son por ello las que aquí se analizarán.

La comisión permanente, además de asumir buena parte de las funciones del Pleno, asume las que correspondían a la comisión de calificación, que desapa-

23. El Proyecto de ley se convirtió en la Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril (BOE de 12 de abril de 2013). Con todo, al haber llegado el plazo en que el presidente del CGPJ debía poner en marcha el proceso (6 meses antes de la expiración del mandato de los actuales vocales, que tiene lugar en septiembre de este año) sin que la ley de suspensión hubiera sido aprobada (faltaba en ese momento la aprobación del Senado) el procedimiento se puso en marcha igualmente y el presidente del CGPJ comunicó formalmente a Congreso y Senado la necesidad de renovar el órgano.

24. En el proyecto de ley inicial eran seis, pero tras el paso por comisión en el Congreso el número fue reducido a cinco (vd. BOCG, Congreso, serie A, núm. 41-3, de 6 de mayo de 2013,

rece. Sus decisiones, además, no serán recurribles en alzada ante el Pleno salvo contadas excepciones. Que tras todo ello la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica diga que “todas las decisiones auténticamente relevantes siguen en manos del Pleno (...) No hay, en suma un desapoderamiento del Pleno, ni un menoscabo del lugar central que ocupa” resulta ciertamente llamativo, no solo por constituir una especie de *excusatio non petita*, sino por tener escasa base en la realidad que configura la reforma aprobada.

Como se ha indicado, además, este caudal notable de funciones se residencia en un órgano de composición reducida: Presidente y 5 vocales. Añádase a ello el hecho de que la condición de miembro de la comisión permanente es algo que debe ser decidido cada año. Habrá, por tanto, una previsible rotación de vocales en dicha comisión. Si tenemos en cuenta que los 7 vocales que compongan la comisión disciplinaria estarán en ella durante los 5 años de su mandato y no podrán, por tanto, pasar a formar parte de la permanente, concluimos que los restantes 13 miembros son susceptibles de irse turnando año a año para formar parte de ésta²⁵; mientras formen parte de ella, además, estarán a tiempo completo en el órgano. De esta forma de componer el órgano se deriva, pues, que un reducido número de personas recibe un elenco amplio de funciones, y que además tales personas van cambiando, por lo que el conocimiento que cada una de ellas pueda tener de lo hecho por sus antecesores será muy variable.

A lo anterior se une la duda sobre la dedicación a tiempo parcial de la mayoría de los vocales del órgano. Aunque adivinar la voluntad de cualquier legislador, y con más razón la del constituyente, resulta algo cuando menos azaroso, es cierto que, como señala el informe del CGPJ²⁶, la Constitución no crea categorías diversas de vocales, como sí lo hace de hecho esta reforma al distinguir entre los que estarán a tiempo completo en la comisión permanente, y los que, manteniendo su actividad principal, acudirán de cuando en cuando al órgano a las reuniones a las que se les pueda convocar²⁷. No parece que el hecho de que puedan ir turnándose de año en año sea un factor suficiente para eliminar esta dualidad²⁸.

25. No de modo obligado, ciertamente: tras la reforma el art. 601.2 LOPJ pasa a indicar que “se procurará la rotación anual del resto de los vocales”, resultando un misterio qué grado de vinculación tenga este “mandato de procurar”, y cuál sea la consecuencia de su eventual incumplimiento (es de suponer que ninguna).

26. Pág. 17 del informe.

27. Con los consiguientes problemas de incompatibilidad de fechas, e incluso en el caso de los jueces la duda de si pueden combinar realmente su actividad jurisdiccional con la de miembro del Consejo: la Constitución señala que aquellos llevarán a cabo su actividad con carácter exclusivo, y solo cuando la ley les atribuya otras “en garantía de cualquier derecho” podrán desempeñarlas (art. 117.4 CE). No resulta claro qué derecho se esté garantizando con el desempeño del cargo de vocal del CGPJ.

28. De otra opinión es el voto particular al informe del CGPJ presentado por los vocales De Rosa Torner y Dorado Picón, para quienes “esta previsión, sin duda elimina cualquier tentación de considerar siquiera la existencia de una doble categorización de los vocales integrantes del Consejo, en función de su pertenencia o no a la comisión permanente” (Pág. 27 del voto). Pero lo cierto es que la doble categoría sigue existiendo, por más que los vocales puedan acceder a una u otra en sucesivas anualidades.

Puede, con ello, llevarse fácilmente al colapso a la comisión permanente, lo que irá unido a una cierta desconexión del resto de vocales no pertenecientes a ella respecto de la actividad cotidiana del Consejo²⁹. Si, en cualquier caso, se quiere adoptar una reformulación del CGPJ de esta naturaleza, parece claro que una solución coherente que ayudaría a paliar los posibles peligros del nuevo modelo sería, aparte de la relativa a la potenciación de las Salas de Gobierno de los TSJ, la de la introducción de los consejos de justicia; esta última tendría, no obstante, una doble ventaja frente a la anterior: da cumplimiento a las previsiones estatutarias, y permite visualizar la aproximación del gobierno del Poder Judicial al Estado autonómico de un modo mayor que el que permite la solución de las Salas. Sea como fuere, el silencio de la reforma sobre los consejos es, pues, una opción incongruente respecto de las modificaciones que la misma introduce en el sistema de gobierno del Poder Judicial³⁰.

Dichos consejos, como órganos desconcentrados del CGPJ en cada Comunidad, prepararían para la comisión permanente los asuntos relativos al correspondiente territorio sobre los que esta debiese después pronunciarse, o cuando menos darían su parecer. Con ello, la comisión permanente no tendría que cargar sobre sus espaldas con la integridad del trabajo teniendo, como se ha visto, una composición reducida y variable.

El propio informe del CGPJ así lo pone de manifiesto, y apunta con rotundidad que “ignorar el desarrollo legislativo del bloque de constitucional-

29. Desde otro punto de vista, defienden la dedicación a tiempo parcial en su voto particular al informe del CGPJ los vocales De Rosa Torner y Dorado Picón, para quienes: “con el sistema diseñado en el anteproyecto sometido a examen, se consigue una mayor cercanía de los vocales a la problemática que afecta a la carrera judicial sobre la que deben gobernar, permitiéndoles un conocimiento directo de cuáles son las necesidades reales y, en consecuencia, posibilitando una actuación más rápida y eficaz” (págs. 27 y 28 del voto). Cabe preguntarse, sin embargo, por qué razones la dedicación a tiempo completo aísla al vocal de la realidad o le hace desconocedor de las necesidades y problemas de la carrera judicial. Por otra parte, el juez o magistrado que deba seguir ocupándose de su juzgado puede tener una visión de los problemas del mismo o de los problemas de los juzgados de su entorno (la misma que podría seguir teniendo fácilmente aunque estuviera a tiempo completo en el CGPJ) pero es difícil que tenga tiempo y oportunidad de aproximarse a los problemas de los órganos judiciales sitos en otras CCAA. Aún más misterioso resulta conocer cómo el hecho de que un vocal siga ejerciendo su labor como profesor de universidad le va a aportar mayores conocimientos sobre los problemas de la carrera judicial.

30. Justificaba el Ministro de Justicia dicho silencio en su intervención en el debate de totalidad en el Congreso al señalar que el lugar oportuno para debatir sobre la inclusión o no de los consejos sería la tramitación de la nueva LOPJ que se quiere impulsar próximamente (vd. DS Congreso, núm. 106, 18 de abril de 2006, págs. 22-23). Pero sorprende la explicación habida cuenta de que la actual reforma parcial de dicha norma tiene por objeto la reformulación de la estructura y funciones del CGPJ. Frente a ello, los grupos parlamentarios vasco, catalán y mixto presentaron enmiendas en pro de la introducción de los consejos, incorporando una propuesta de regulación en el caso de las enmiendas del grupo vasco y mixto, y un mandato al gobierno para que impulse un proyecto de ley de creación de los consejos en el caso del grupo catalán.

dad que representan los Estatutos de autonomía constituiría una negligencia inexcusable”³¹.

Como ya se ha dicho, más que de un desarrollo del bloque de constitucionalidad se trata de recuperar el modelo del estatuto catalán antes de su despiece por parte del TC, modelo que aún se halla (pero más formalmente que materialmente, por razones obvias) en el andaluz. Respecto de los demás, se trataría no de partir de la previsión estatutaria (creación por ley autonómica de un órgano asesor de la Comunidad) sino de dotar a cada territorio por disposición de la LOPJ (no de la ley autonómica) de un órgano desconcentrado del CGPJ (no de un órgano asesor de la Comunidad).

Esto último (desconcentración) debe también subrayarse porque parece estar en la base de frecuentes confusiones. No solo en la STC 31/2010 latía, como se vio, una cierta (y errónea) consideración de que el órgano era descentralizado, sino que también en el informe del CGPJ puede sorprendentemente leerse que “resulta oportuno y necesario que (...) se introduzca esa previsión [se refiere a los consejos] y se prevea la descentralización o desconcentración de competencias del mismo [CGPJ] en favor de los consejos de justicia autonómicos”³². Obviamente, ni ambas cosas son en modo alguno equivalentes ni tampoco cabe la primera: una descentralización nos lleva a un órgano de gobierno independiente del CGPJ, que no tiene en la actualidad acomodo constitucional.

5. Los consejos de justicia

5.1. Razón de ser. Ventajas e inconvenientes de su existencia. Encaje en el marco de las previsiones constitucionales sobre el gobierno del Poder Judicial

Pese a lo dicho en el apartado anterior, la propuesta de introducir los consejos de justicia como órganos desconcentrados del CGPJ es, naturalmente, susceptible de crítica. Sin ir más lejos, al propio informe del CGPJ, que aboga por dicha introducción, se acompañan como se ha dicho una serie de votos, uno de los cuales, correspondiente a la vocal Espejel Jorquera, se centra precisamente en la formulación de dichas críticas, que son reconducibles a las siguientes: (a) la creación de los consejos “podría afectar al principio de unidad consagrado en el art. 117.5 CE”; (b) asimismo, “lejos de mejorar su eficiencia, pudiera comportar la multiplicación de los eventuales problemas y disfunciones cuya falta de concreción [por parte del informe del CGPJ] criticamos”; (c) la atribución de determinadas funciones en materia disciplinaria a los consejos “incidiría de lleno en la tacha de inconstitucionalidad declarada en la STC 31/2010” pues en el FJ. 48 de la misma se anulan una serie de preceptos estatutarios relativos a las

31. Pág. 20 del informe. El informe señala diversas áreas posibles de actuación de los consejos: disciplinaria, de gestión y organización, y de protección de datos, siempre con revisión ulterior de sus decisiones ante el Pleno del CGPJ (pág. 21).

32. Pág. 21 del informe. Por su parte, la vocal Espejel Jorquera critica esta propuesta del CGPJ por hallarse, a su juicio, “huérfana de todo argumento que pudiera evidenciar la razón por la que se considera que este es el momento oportuno y adecuado para iniciar esta reforma” (pág. 11 del voto).

funciones que tendrían los consejos por tratarse de atribuciones propias de un órgano de gobierno del Poder Judicial; entre estas estarían las funciones disciplinarias”; y (d) un momento de crisis económica como el actual no parece el más oportuno “para desarrollar unas figuras cuya implantación exigiría unas importantes dotaciones de medios materiales y personales”.

Las mencionadas críticas, sin embargo, no son a nuestro juicio de ningún modo concluyentes. En primer lugar, en nada afecta a la unidad del Poder Judicial el hecho de que el CGPJ se organice de modo tal que en su seno existan órganos desconcentrados en cada una de las CCAA. Dado que son órganos pertenecientes al Consejo, la unidad del Poder Judicial y la propia unidad de gobierno del mismo se mantienen tan incólumes como puedan estarlo en el momento actual. La unidad del Poder Judicial, por lo demás, tiene un contenido que nada tiene que ver con el modo como se organice internamente el Consejo³³.

La posibilidad de que la implantación de los consejos multiplicase los problemas que el funcionamiento tradicional del Consejo ha generado es, por su parte, una mera hipótesis, cuya verificación dependerá no del hecho de existir los consejos, sino del modo como estos se configuren o funcionen. La mera hipótesis de que una determinada solución organizativa pueda funcionar mal (hipótesis que tiene la misma base que su contraria, por otra parte: también sería posible, con igual falta de fundamentación, vaticinar el funcionamiento perfecto de todos y cada uno de los consejos que se creen) no basta para argumentar contra la existencia futura de dicho órgano.

En tercer lugar, a lo que se refería el TC en su STC 31/2010 no era a que un órgano desconcentrado del CGPJ no pudiese participar en funciones de gobierno del Poder Judicial, sino a que tal previsión no podía hacerla un Estatuto, sino solo la LOPJ (debe insistirse en el hecho de que el TC, por lo demás, tampoco aclara por qué no puede aplicarse aquí la solución de la validez con eficacia diferida de la norma estatutaria). El TC, por tanto, elimina de la norma estatutaria todas aquellas funciones que, a su juicio, no podría llevar a cabo un órgano autonómico (pese a que el Estatuto, hay que recordar, en ningún momento pretendía crear un órgano perteneciente a la Comunidad) para dejar solo aquellas que resultasen admisibles en un órgano propio de la Comunidad. Pero obviamente la LOPJ sí que podría contener la regulación que el Tribunal niega

33. Sobre la unidad del Poder Judicial, su contenido y alcance, puede verse AROZAMENA SIERRA, J., “El principio de unidad jurisdiccional”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, esp. págs. 3036 ss.; REVERÓN PALENZUELA, B., *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Comares, Granada, 1996, pág. 89; recuerda asimismo Aparicio Pérez que el principio de unidad jurisdiccional, como el de independencia, son normas de principio, “y solo llegan a donde tanto el texto de la norma fundamental como las normas de desarrollo les permitan llegar al concretarlos y especificarlos. En tal sentido (...) esas normas son, por un lado, normas de optimación; y por otro (...) garantías institucionales (...). Y por eso, lo que el desarrollo constitucional y especialmente el infraconstitucional les otorgan puede adoptar modalidades y especificidades muy diversas (...)”. Vd. APARICIO PÉREZ, M.A., “Poder judicial y Estado autonómico”, en VERNET LLOBET, J. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española*, IEA, Palma de Mallorca, 2010, págs. 250-251.

que el Estatuto pueda contener, bien sea por haber confundido la naturaleza del órgano que éste quería prever, o bien directamente por considerar inaceptable la presencia del mismo en un Estatuto³⁴.

La oportunidad o falta de ella que, por último, un escenario de crisis económica pueda plantear frente a la iniciativa es, igualmente, un argumento de débil calado. El coste de estos órganos dependerá directamente de la composición y estructura que se dé a los mismos. El grado de eficiencia en la gestión y en el gasto de una institución (aspecto éste en el que, por lo demás, el CGPJ no parece haber sobresalido) es un argumento que conduciría por sí solo a la eliminación de un gran número de órganos cuya utilidad, sin embargo, no puede medirse únicamente en términos de coste económico.

La introducción de los consejos de justicia, pues, sería una medida coherente con las finalidades pretendidas por la actual reforma, y el silencio de la misma supone, por ello mismo, una incongruencia. Lo que corresponde es ver cómo dicha introducción debiera ser llevada a cabo, para evitar precisamente incurrir en algunas de las críticas que acaban de examinarse, señaladamente las relativas a la multiplicación de los actuales problemas o el aumento excesivo de su coste.

5.2. Posibilidades para la previsión por parte de la LOPJ de los consejos de justicia

5.2.1. *¿Unidad o variedad de modelos? ¿Generalización de la institución o creación en CCAA determinadas?*

A la hora de plantear una propuesta en torno a los consejos las dudas que se suscitan son muy diversas, y afectan entre otras a su grado de implantación, su composición, sus funciones y su relación con las Salas de Gobierno de los TSJ. Son en cualquier caso dudas que evocan a las propias que se han planteado en relación con la implantación y despliegue del propio CGPJ, que a lo largo de su existencia ha sido, tras su inicial regulación de 1980 y la posterior de 1985 en la LOPJ, reformado dentro del texto de ésta en sucesivas ocasiones (L.O. 16/1994, L.O. 19/2003, L.O. 8/2012) hasta llegar a la actual L.O. 4/2013. Por ello, los consejos se incardinarían en un órgano, el CGPJ, que está él mismo en constante evolución.

La primera cuestión que debe decidirse es la relativa a si la LOPJ ha de limitarse a dar eficacia a las previsiones estatutarias y a prever una serie de funciones que puedan residenciarse en los consejos allá donde se creen, respetando las características que en cada estatuto se hayan asignado a los mismos, o si debe adoptar una regulación propia, reconduciendo a la unidad a los diversos modelos que las normas estatutarias puedan haber generado.

34. Sobre todo ello, véase CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., “Los consejos de Justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro”, *Revista de Derecho Político*, 80, 2011, págs. 106-107.

En segundo lugar, deberá decidirse si se limita la creación de los mismos a aquellas CCAA cuyos estatutos así lo hayan previsto, o si por el contrario la existencia del órgano se generaliza a todas por propia decisión de la LOPJ.

Al resolver estas dos cuestiones debe tenerse en primer lugar en cuenta la utilidad que se pretende que el nuevo órgano tenga en relación con el gobierno del Poder Judicial, desechándose aquellas soluciones que, en la práctica, lejos de mejorar el ejercicio del mismo pudieran introducir disfuncionalidades y, con ello, acabar deslegitimando la opción por estos órganos.

En tal sentido, parece claro que la LOPJ debe optar por un modelo único de consejo, y que dicho modelo ha de generalizarse a todos los territorios. Al CGPJ le generaría no pocos problemas de funcionamiento contar en unas CCAA con un órgano desconcentrado que le auxilie pero no en cambio en otras, y no serían menores los problemas que surgirían de la existencia de diferentes tipos de consejo, cada uno de ellos con atribuciones y naturalezas diversas.

Por ello, el modelo establecido originariamente en el estatuto catalán, y seguido por el andaluz, se plantea como el más idóneo para establecer un órgano que resulte realmente de utilidad al CGPJ, al estar incardinado dentro de él y poder compartir una serie de las funciones de éste. Los consejos creados por ley autonómica con la finalidad de asesorar al gobierno respectivo no podrían, lógicamente, cumplir con tal función, pues ningún contacto real pueden tener con el ejercicio de funciones de gobierno del Poder Judicial al no estar éstas entre las que a las CCAA corresponden en materia de Administración de Justicia.

Por lo demás, de optarse por dicha solución, lo lógico sería que en las CCAA cuyos estatutos han optado por el segundo modelo no se creara el consejo asesor previsto, sino que se considerase que la creación por la LOPJ del consejo-órgano desconcentrado satisface (elevándola) la finalidad pretendida por el Estatuto de aproximar el gobierno del Poder Judicial al territorio de la Comunidad.

5.2.2. *Opciones para su composición*

La composición del órgano es otra de las cuestiones clave, junto con las funciones del mismo, a determinar en la LOPJ. En este sentido, resulta de utilidad atender tanto a las previsiones estatutarias catalana y andaluza como a la propia L.O. 4/2013.

Esta última, como se vio, prevé una comisión permanente integrada por el Presidente del CGPJ y por 5 vocales de éste. En el proyecto de ley orgánica inicial se establecía una composición (Presidente más 6) coincidente con la que establece el art. 149 LOPJ para las Salas de Gobierno de los TSJ cuando, por ser su número de miembros superior a 10, actúan en comisión (Presidente del TSJ y seis miembros). Pues bien, este mismo esquema propio de las Salas de Gobierno en comisión, semejante (aunque no idéntico) al de la propia comisión permanente del CGPJ tras la L.O. 4/2013, podría servir para los consejos de justicia, que podrían estar presididos por el Presidente del TSJ e integrados por 6 vocales.

Por su parte, el artículo 99 EAC establecía (antes de su enjuiciamiento por el TC³⁵) que el consejo de justicia estaría integrado por el Presidente del TSJ y por los miembros que se nombren de acuerdo con la LOPJ entre jueces, magistrados y juristas de reconocido prestigio, previéndose igualmente la designación por parte del Parlamento autonómico de los miembros de determine la LOPJ. Idéntica regulación prevé el art. 144.2 EAA.

La solución antes propuesta encaja, pues, en las previsiones estatutarias aludidas, y resulta coherente con la configuración de los órganos citados. Asignar al presidente del TSJ la presidencia del órgano resulta plenamente coherente con el hecho de que éste deberá desempeñar funciones relacionadas con el gobierno de los órganos jurisdiccionales sitos en la Comunidad, del mismo modo como en la actualidad lo hacen las Salas de Gobierno de los TSJ. Los seis vocales podrían dividirse por mitades de modo que tres de ellos sean al mismo tiempo miembros de la Sala de Gobierno; en aquellas que funcionen en comisión, sería incluso más idóneo que formasen parte de ésta, para asegurar una comunicación constante entre ambos órganos y un ejercicio coordinado de las respectivas funciones; los otros tres podrían ser juristas de reconocido prestigio en el ámbito de la Comunidad, y es en la designación de estos miembros del órgano en la que podría participar el Parlamento de la Comunidad.

En cuanto a esto último, dado que estamos ante un órgano desconcentrado del CGPJ, sería oportuno que la designación por parte del Parlamento autonómico fuese precedida de la presentación por parte de este al CGPJ de ternas de candidatos, de manera que éste pudiera determinar cuáles de ellos le parecen más idóneos desde el punto de vista de la adecuación de su currículum y trayectoria al requisito de ser juristas de reconocido prestigio. Tras ello, se procedería a su designación. Se intenta evitar así que sean designadas personas contra el expreso criterio del CGPJ, o que no reúnan a los ojos de éste la necesaria cualificación. Dado que estaríamos creando órganos desconcentrados del mismo, resulta lógico que en la decisión final que se adopte no se pueda prescindir en todo o en parte de su criterio.

Debe hacerse mención, no obstante, a la solución, completamente diversa a la mencionada, que propugnaba el proyecto de ley orgánica de reforma de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia, que estuvo en tramitación durante la VIII legislatura para acabar decayendo (tras innumerables prórrogas del plazo de enmiendas) cuando la legislatura terminó. El proyecto preveía un consejo de justicia que era prácticamente un calco, en cuanto a composición y funciones, de las actuales Salas de Gobierno de los TSJ, que eran en consecuencia eliminadas. Sin embargo, no es ésta la única solución imaginable, ni tampoco necesariamente la más idónea, porque como se verá en el próximo

35. En el FJ. 49 de la STC 31/2010 el Tribunal señaló que no podía ser el Estatuto quien determinara si el Presidente del TSJ debía presidir el órgano, sino solo la LOPJ. Ello, razonaba el Tribunal: “supondría hacer uso de la excepción contemplada en el art. 117.4 CE, que impide, por principio, que los Jueces ejerzan funciones ajenas a la potestad jurisdiccional. No es el Estatuto, por las razones ya repetidas en fundamentos anteriores, la norma competente para establecer esa excepción”.

apartado existen razones que abonan la pertinencia de la continuidad de las Salas de Gobierno, y el reparto de funciones entre estas y los consejos de justicia.

Sea como fuere, el proyecto diseñaba un consejo de justicia de composición amplia (como amplia es también en la actualidad la de las Salas de Gobierno): presidente del TSJ, presidentes de las salas de éste, presidentes de las Audiencias, un número igual al anterior de jueces y magistrados, un número igual también de juristas de reconocido prestigio, el fiscal jefe y los decanos liberados. No obstante, se preveía una composición reducida para el caso de las CCAA que comprendan más de 4 provincias. Los juristas de reconocido prestigio serían elegidos por las Asambleas Legislativas autonómicas, lo que como se ha dicho antes pudiera plantear algún problema atendiendo al hecho de que se trata de un órgano desconcentrado del CGPJ.

5.2.3. Funciones posibles de los consejos. Consecuencias de la existencia de los consejos para los actuales órganos de gobierno internos

La otra decisión fundamental guarda lógicamente relación con las funciones del órgano. Debe tenerse en cuenta que, al existir ya las Salas de Gobierno de los TSJ, es necesario decidir si los consejos van a sustituir las (como pretendía el proyecto de ley antes mencionado que estuvo en tramitación en la VIII legislatura, que traspasaba a los consejos las actuales funciones de las Salas de Gobierno) o bien pueden coexistir con ellas. En este último caso, la ley deberá determinar cómo se reparten las funciones de modo que no se produzcan duplicidades o contradicciones.

La primera opción, adoptada en el mencionado proyecto, implicaba una composición más numerosa del órgano, que venía a reproducir, *mutatis mutandis*, la de las actuales Salas. También las funciones de éstas pasaban en bloque a los consejos, si bien en estos se preveía una comisión judicial compuesta únicamente por jueces y magistrados, que se encargaría de aquellas funciones más ligadas al ejercicio de la función jurisdiccional.

En realidad, sin embargo, no existe obstáculo para la coexistencia entre ambos órganos. De hecho, si se adoptase una composición reducida de los consejos de justicia (unido ello a la composición igualmente reducida de la comisión permanente del CGPJ en la formulación que le da la L.O. 4/2013) lo más conveniente sería el mantenimiento de las Salas ante las previsibles dificultades que, en las CCAA más grandes y con mayor número de órganos jurisdiccionales, pudiera tener el consejo de justicia para llevar a cabo todas las funciones que actualmente desempeñan las Salas de Gobierno. Solo, pues, con un consejo de composición amplia (al estilo del previsto por el proyecto antes citado) serían estas prescindibles.

La distribución de funciones entre ambos órganos podría establecerse de modo tal que quedasen para las Salas de Gobierno aquellas funciones que pueden afectar en mayor medida al desempeño de la función jurisdiccional, y que enumeran los apartados 1 a 4 del art. 152.1 LOPJ, como son las relativas a la aprobación del reparto de asuntos, el establecimiento de turnos para la compo-

sición de Salas y Secciones, la adopción de medidas en caso de disidencia entre magistrados, completar la composición de las Salas cuando sea preciso y (desde la reforma de la LOPJ de 2012) la aprobación provisional de las listas de jueces y magistrados suplentes, para su posterior aprobación por parte del CGPJ. Tales funciones (que son –con excepción de la añadida en 2012– las que el proyecto de 2006 encomendaba a la comisión judicial del consejo de justicia) podrían igualmente ejercerse, como ahora, por la Sala de Gobierno del TSJ.

El resto de funciones mencionadas en el citado artículo (facultades disciplinarias sobre jueces y magistrados, propuesta de visitas de inspección, promoción de expedientes de jubilación, elaboración de informes, recibir los juramentos o promesas de los jueces y magistrados y darles posesión, proponer al CGPJ la adopción de medidas para la mejora de la Administración de Justicia, promover la exigencia de responsabilidades disciplinarias que procedan de secretarios y del resto del personal, o recibir informes del Secretario de Gobierno, expedir los nombramientos de los jueces de paz...) podrían residenciarse ante el consejo de justicia, sin perjuicio de que éste pudiera compartir algunas con la Sala de Gobierno, como sería el caso de las facultades de proponer la adopción de medidas para mejorar la Administración de Justicia o proponer visitas de inspección; una y otra se formularían por parte de la Sala ante el consejo de justicia, y este podría asumirlas y presentarlas ante el CGPJ. Las funciones del actual art. 152.2 se distribuirían igualmente entre Salas y consejos en coherencia con los criterios descritos de mayor o menor afectación al ejercicio de la función jurisdiccional, y en coherencia igualmente con el reparto de funciones que se haya establecido previamente en el art. 152.1.

La regulación estatutaria catalana había previsto igualmente otras funciones del consejo que la LOPJ podría activar, tras la declaración de inconstitucionalidad recaída sobre buena parte de ellas por las razones ya indicadas. Es el caso de la participación en la designación de determinados presidentes de órganos jurisdiccionales, la función de informe en relación con recursos de alzada frente a acuerdos de órganos de gobierno interno, la precisión y aplicación de los reglamentos del CGPJ, o determinadas funciones de informe sobre las demarcaciones.

Con todo ello, quedarían configuradas las funciones de los consejos de justicia de manera tal, además, que pervivieran las Salas de Gobierno de los TSJ pero con una carga de trabajo mucho menor.

6. Bibliografía citada

- APARICIO PÉREZ, M.A., “Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la sentencia 31/2010
- APARICIO PÉREZ, M.A., “Poder judicial y Estado autonómico”, en VERNET LLOBET, J. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española*, IEA, Palma de Mallorca, 2010
- APARICIO PÉREZ, M.A., “La difícil relación entre la organización del Poder Judicial y el Estado autonómico”, en GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013
- AROZAMENA SIERRA, J., “El principio de unidad jurisdiccional”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “Los consejos de Justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro”, *Revista de Derecho Político*, 80, 2011
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “Los consejos de justicia como forma de desconcentración del gobierno del Poder Judicial”, en: GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013
- CÁMARA VILLAR, G., Reformas estatutarias y consejos de justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011
- CGPJ, *Informe sobre el anteproyecto de reforma de la LOPJ* (incluye votos particulares). Disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_reforma_del_Consejo_General_del_Poder_Judicial__por_la_que_se_modifica_la_Ley_Organica_6_1985__de_1_de_julio__del_Poder_Judicial
- GERPE LANDÍN, M., BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.), *Federalismo judicial*, IEA, Barcelona, 2004
- GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la sentencia 31/2010”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 12, 2011
- GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013
- GERPE LANDÍN, M., “La reforma de la administración de justicia en España. La necesidad de acomodar la administración de justicia al Estado autonómico”, en GARCÍA HERRERA, M.A., coord., *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España*, vol. 2, CEPC/UPV, Bilbao, 2005, págs. 425-438

- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAP/Civitas, Madrid, 1998
- PORRAS RAMÍREZ, J.M., "La territorialización del gobierno del Poder Judicial y el futuro incierto de los Consejos de Justicia autonómicos", en: GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., coords., *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Marcial Pons, Madrid, 2013, en prensa
- REVERÓN PALENZUELA, B., *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Comares, Granada, 1996
- TEROL BECERRA, M., *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012
- XIOL RÍOS, J.A., "El Poder Judicial y la construcción del Estado autonómico", en VVAA, *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEJ-Thomson Aranzadi, Madrid, 2005