

Sobre los Consejos Judiciales autonómicos

Manuel José Terol Becerra
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide

Recibido: 01.05.2012
Aceptado: 31.05.2012

Resumen: El presente trabajo versa sobre el Consejo General del Poder Judicial y su desconcentración a través de los consejos de justicia autonómicos. Para ello en primer lugar se hace mención a la composición, funciones y potestades del Consejo General del Poder Judicial, su relación con el Tribunal Supremo, a los consejos de justicia autonómicos y luego se hace una reflexión en relación a las implicaciones de la desconcentración del Consejo del Poder Judicial.

Palabras claves: Consejo General del Poder Judicial, Administración de Justicia, Consejos de Justicia Autonómicos, Constitución, Tribunal Supremo.

Abstract: *This work deals with the General Council of the Judiciary and its decentralization through regional councils of justice. To do this, first its mention the composition, functions and powers of the General Council of the Judiciary, also its mention the relationship between the General Council of the Judicial Power with the Supreme Court, to the the regional councils of justice and then there is an analysis about the implications of the decentralization of the General Council.*

Key words: *General Council of the Judiciary, Regional council of the judiciary, Constitution, Supreme Court.*

Sumario: Introducción.—I. Algunas consideraciones sobre el Consejo General del Poder Judicial. 1. De su composición. 2. De sus funciones. 2.1. Funciones internas. 2.2. Funciones relacionadas con el gobierno del poder judicial. 2.2.1. Potestades referidas al poder judicial y a la jurisdicción. 2.2.2. La gestión del Estatuto Judicial. 2.3. Funciones ad extra del poder judicial. 2.3.1. Informes sobre Proyectos de ley. 2.3.2. Dictámenes sobre cuestiones de política judicial. 3. Gobierno del Poder Judicial y sistema político. 3.1. El control del Consejo General del Poder Judicial. 3.2. La posición constitucional del Consejo General del Poder Judicial. Responsabilidad política y gobierno del poder judicial. 3.3. Control jurídico. El Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Supremo. 4. El gobierno del poder judicial en Derecho comparado.—II. Alcance de las reformas estatutarias en la Administración de justicia.—III. Los consejos de justicia autonómicos. 1. El Consejo Judicial Vasco. 2. Del Consejo de Justicia de Cataluña al Observatorio Catalán de la Justicia. 2.1. El Consejo de Justicia de Cataluña. 2.2. El Observatorio Catalán de la Justicia. 3. Los consejos de justicia en los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales. 3.1. Los

consejos de justicia aragonés, balear, castellano-leonés y valenciano. 3.2. Los consejos de justicia catalán y andaluz. 3.3. El juicio de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Consejo de Justicia de Cataluña. 3.3.1. La inconstitucional calificación del órgano. 3.3.2. De sus funciones conciliables con la constitución. 3.3.3. Composición del Consejo de Justicia de Cataluña. 3.4. Valoración doctrinal del pronunciamiento constitucional. 3.5. Reclamación parlamentaria al Gobierno en torno a los consejos de justicia de ámbito autonómico. 3.6. Breve reflexión crítica en torno a la desconcentración del Consejo General del Poder Judicial.

INTRODUCCIÓN

Las reformas estatutarias efectuadas durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales han traído consigo novedades de muy diverso tipo. Entre ellas las que atañen a la Administración de justicia, que recibe en los Estatutos de Autonomía concernidos tratamientos inéditos hasta la fecha. Antes, los que con mayor detalle se ocupaban del asunto habilitaban a la Comunidad Autónoma a ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconociese al Gobierno de la Nación; le encomendaban la tarea de fijar las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales allí radicados y la de localizar sus capitalidades; le prestaban atención al Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Autónoma –al menos para decir que ante él se agotaban las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución–; le autorizaban para determinar el alcance competencial de los órganos jurisdiccionales situados en su territorio, el modo de nombrar al Presidente, los magistrados, jueces y secretarios del Tribunal Superior de Justicia, y participar en la convocatoria de concursos y oposiciones, para cubrir plazas vacantes de personal judicial o no en la Comunidad Autónoma; para nombrar a notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, y fijar las demarcaciones de tales Registros.

Después de la reforma puede decirse que se han generalizado las referidas facultades a las Comunidades Autónomas interesadas y que todas ellas, sin excepción, han conocido un aumento significativo de sus competencias relacionadas con la Administración de justicia. Entre las cuales ocupan un lugar destacado las asignadas a sus consejos judiciales por los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz, pues el aragonés, el balear, el castellano-leonés y el valenciano, se muestran silentes sobre las funciones a desarrollar por los consejos de justicia que, como los dos citados en primer lugar, contemplan.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

1. De su composición

Suele ser un lugar común en la literatura dedicada a la Constitución de 1978 encomiar sus beneficiosos efectos para la sociedad española. Claro es

que ese juicio laudatorio no siempre es desinteresado del todo ni, a medida que cumple años, expresa sólo la perplejidad o asombro por tan insólita prolongación de su vigencia en un país históricamente refractario a la estabilidad constitucional. A veces precede a reflexiones que sugieren o proponen la conveniencia, cuando no la necesidad, de introducir cambios en sus enunciados. Pero, cualquiera que sea su intencionalidad, es fácilmente comprobable el empleo reiterado de la alabanza por la doctrina e incluso por el legislador.

Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, sostiene en su Exposición de Motivos que “el sistema constitucional español se asienta ya sobre una práctica política de más de cinco lustros de experiencia” y, a renglón seguido, añade que “sus instituciones se han revelado como eficaces instrumentos de regulación de la convivencia, y entre ellas el Tribunal Constitucional” español. Interesaba traer a colación tales manifestaciones que prologaban el relato de las causas conducentes a la adopción de la Ley: “La experiencia acumulada tras más de 25 años de actividad del Tribunal Constitucional desde su creación ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de situaciones y circunstancias en la realidad práctica que con el transcurso del tiempo han llegado a convertirse en problemas para el mejor resultado del trabajo del Tribunal (...). En este sentido, esta ley orgánica intenta dar solución a todo este conjunto de problemas (...) que se derivan de la realidad práctica del funcionamiento y organización del Tribunal Constitucional”.

Ninguna cita es ingenua y esta tampoco. En ella se inspira la reflexión de si cabe sostener otro tanto del Consejo General del Poder Judicial. ¿Precisa éste para cumplir la tarea que le encomienda la Constitución de reformas parecidas o de mayor calado, tal vez, de las que acometía la recién citada Ley en relación con el Tribunal Constitucional?

La pregunta no es impertinente con respecto a una institución viva desde hace treinta años y, por consiguiente, sujeta a las demandas mudables de los tiempos. Al fin y al cabo su enunciado apenas pretende ser una invitación a reflexionar sobre su perfectibilidad. Quizá arrastre defectos, en el peor de los casos estructurales o, en el mejor, coyunturales sólo. Acaso no arrastre ninguno. Pero, es obvio que si alguno hay únicamente puede corregirse analizando el quehacer desplegado por el Consejo General del Poder Judicial y sus circunstancias, desde la perspectiva que impone, claro está, el tratamiento constitucional de la institución y sin dejar de preguntarse, además, por las demandas de la realidad presente a su respecto.

Sabido es que, siguiendo los ejemplos de las constituciones vigentes francesa e italiana, la española de 1978 quiso detraer al Gobierno de la Nación ciertas funciones que había desempeñado hasta entonces y asignárselas al Consejo General del Poder Judicial. No en balde, es calificado como el “órgano de gobierno del mismo” por la primera disposición constitucional destinada a regularlo, el artículo 122.2, que, recuérdese, luego de concederle tal

consideración, le encomienda a la Ley Orgánica del Poder Judicial la misión de establecer su estatuto, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, “en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”, ha de entenderse que de jueces y magistrados, naturalmente.

La finalidad de dicho artículo ha sido reiteradamente destacada por la doctrina, reforzar la independencia de tales servidores públicos. Fortalecer, sí, la que adquieren gracias a la inamovilidad y el sometimiento exclusivo de los mismos a la ley, que la Constitución de 1978 consagra. Como tantas otras en donde, por carecer de un órgano parecido al Consejo, las funciones que a éste le atribuye la española son gubernamentalmente desempeñadas, sin sombra de duda respecto a la plenitud de la independencia judicial, por estimársela sólidamente asentada sobre la base de aquellos principios. Se trae a colación tan conocido asunto porque con él se relacionan las dos principales críticas, estrechamente vinculadas entre sí, que ha recibido el Consejo durante todos estos años. Pues se le ha reprochado que en la elección de sus miembros primen consideraciones de tipo político y corporativo, y señalado que ambas características impregnarán a sus actos.

Quizá sea así, en lo atinente a la politización, pero no se olvide que de no existir el Consejo dispondría el Gobierno sobre la Administración de justicia, comunicándole entonces, forzosamente, a sus decisiones una dimensión de esa índole, lo cual resulta descabellado suponer que ignora el mundo del Derecho. Considérese además que la naturaleza administrativa de las funciones a desempeñar por el órgano, habrán de conferirle necesariamente cierto carácter político a sus acuerdos.

Además, no se exagera manifestando que han alimentado esa primera crítica ciertas actitudes corporativas judiciales, precisamente. No es dudoso que la censura se remonta al momento en que se sustituyó el sistema inicialmente previsto por la ley para designar a los doce vocales judiciales integrantes del Consejo por mandato del artículo 122.3 de la Constitución, la segunda y última disposición que le dedica ésta a regular la institución. En cuya virtud, recuérdese:

“El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”.

Adviértase como, acerca de los vocales judiciales, dicho enunciado constitucional se limita a señalar que serán nombrados “entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales”. Interesa subrayarlo y recordar a su respecto que la primera concretización de la disposición transcrita —efectuada mediante

la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial-, establecía que el nombramiento de tales vocales se produciría luego de su elección por todos los jueces y magistrados en activo¹. Por cierto que a despecho del rechazo mostrado por el constituyente a que esos vocales fueran elegidos por la judicatura. No en balde, el artículo 112.3 del Anteproyecto constitucional respondía al siguiente dictado:

“El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey, doce de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión”.

Enunciado con el que se manifestó López Rodó disconforme porque “admitir que el Consejo que va decidir o a influir, según parece, en el nombramiento y ascensos, pueda estar integrado por Jueces y Magistrados a propuesta y en representación de las distintas categorías judiciales; se presta a introducir en estas distintas carreras el antagonismo y la desunión, a la vez que el partidismo político”². Casi es ocioso decir que la observación no cayó en saco roto. La disposición finalmente aprobada por las Cortes, como artículo 122.3 de la Constitución, no hace referencia a que los vocales judiciales del Consejo hayan de nombrarse “en representación” de todas las categorías judiciales.

Que con ello no logró disiparse el riesgo de politizar el Consejo ni tampoco el de convertirlo en un órgano corporativo, lo evidencia la referida previsión de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial. A cuyo propósito conviene recordar que se adoptó con el doble propósito de permitir tanto la inmediata puesta en funcionamiento del Tribunal Constitucional, como la pausada reflexión en torno a otros posibles contenidos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Lo cual convertía en provisional a esa primera concretización del artículo 122.3 de la Constitución, la Ley Orgánica del Consejo General del Poder judicial, entre tanto se adoptaba la auténtica norma convocada por dicha disposición a regular el órgano, esto es, la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La aprobación de esta última norma introdujo una importante novedad en cuanto al modo de designar a los vocales judiciales. Pues disponía que los mismos fueran propuestos como los restantes miembros del Consejo, es decir, por el Congreso y el Senado³. A partir de entonces se generalizaría como crí-

¹ Según su artículo 12, en efecto, “Los vocales del Consejo General del Poder Judicial serán elegidos por todos los Jueces y Magistrados que se encuentren en servicio activo”.

² Cfr. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios, Madrid, Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, vol. I, p. 570.

³ En efecto, según el artículo 112 de la Ley Orgánica /1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: 1. Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán propuestos por el Congreso de los Diputados y por el Senado. 2. Cada Cámara elegirá, por mayoría de tres

tica hasta convertirse en tópico el argumento que usaron durante la tramitación de la Ley los parlamentarios disconformes con la fórmula adoptada en ella para elegir a los vocales judiciales, esto es, que la designación de todos los consejeros por las Cortes provocaría una politización del órgano, puesto que obligaba a suscribir acuerdos políticos entre los grupos representados en las Cámaras, por más que los avalasen mayorías de tres quintos de sus respectivos miembros⁴.

Junto, no frente, a ese argumento de los disconformes con la designación de los vocales judiciales por las Cortes se situó, no se olvide, el de los disidentes con la elección por sus pares porque la fórmula, como ha quedado dicho, pudiera introducir el partidismo en la judicatura. Dígase si tales posturas así enfrentadas no advierten sobre los mismos riesgos de politizar el acto de la elección y, por ende, el propio Consejo General del Poder Judicial. En cualquier caso, parecía inevitable la politización de los candidatos a consejeros judiciales y de quienes se convirtieran en tales, dada su postulación para incorporarse a un órgano pertrechado además, como se adelantaba, de funciones administrativas.

Sin embargo, debe insistirse en que con la creación del Consejo General del Poder Judicial persigue la Constitución de 1978 sustraer de la acción gubernamental a la judicatura en beneficio de su independencia, pues median serias dudas respecto a la idoneidad del medio inicialmente instrumentado para conseguirlo en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, tras la experiencia de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero del Consejo General del Poder Judicial. Desbordaría con mucho el objetivo perseguido en estas páginas considerar la hipótesis de si en un régimen presidencial o en uno semipresidencial con el uso de la técnica consistente en reclutar a los miembros de un órgano como el Consejo por el Parlamento ganaría en independencia la judicatura⁵. Pero tratándose de un régimen parlamentario, como

quintos de sus miembros, cuatro Vocales entre Abogados y otros Juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio de su profesión, procediendo para ello según lo previsto en su respectivo Reglamento. 3. Además, cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo. 4. En ningún caso podrán ser elegidos: a) Quienes hubieran sido miembros del Consejo saliente. b) Quienes presten servicios en los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial.

⁴ Así lo sostuvo Trías de Bes en la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados. Cfr. Ley Orgánica del Poder Judicial. Trabajos Parlamentarios, Madrid, Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, 1986, pp. 911 y 912.

⁵ Harto interesantes son las reflexiones de Georges Vedel sobre la composición del primer Consejo Superior de la Magistratura francés y su influencia para la independencia de la Justicia. En síntesis, sostenía el citado autor que dicha institución sustraería al Ministro de Justicia y al Gobierno la mayor parte de la influencia ejercitable por éstos en materia judicial, pero su creación no tenía la virtud de asegurar, por sí misma, la independencia de la justicia, en la que habría de jugar un papel trascendental tanto la

el español, no es dudoso que la designación por las Cortes de los llamados a integrar el Consejo General del Poder Judicial puede situar al órgano en la órbita del ejecutivo si, de cualquier forma, este decide influir en los electos. Casi en esos términos lo manifestó, durante la tramitación de la citada Ley, algún Diputado contrario a la fórmula contemplada en ella para proponer a los vocales de la institución, pues invocaba esa eventualidad como un hecho seguro. Aun así, acaso no deba juzgarse irrelevante la indicada medida legislativa. Tal vez era de esperar, en su virtud, menos intensa una posible influencia gubernamental en el Consejo mediada por el Parlamento.

El caso es que, quizá debido a eso y desde luego que a las críticas cosechadas por el Consejo resultante de aplicar la fórmula contemplada para designar a sus miembros en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, su artículo 112 recibió una nueva redacción en la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La cual, aparentemente al menos, le resta capacidad de influencia al Gobierno sobre aquel órgano. Pues, según dicha disposición, los doce vocales judiciales son propuestos por el Congreso de los Diputados y por el Senado de entre los presentados al respecto por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados o por un número de éstos que representen, al menos, el 2 por ciento de todos los que se encuentren en servicio activo, con arreglo a las pautas que contempla el artículo 112.3 en sus apartados a, b, y c. Las cuales, no en balde, propician que se formen ternas de jueces y magistrados aspirantes a ocupar los doce puestos correspondientes⁶.

composición del Consejo como el medio empleado para reclutar a sus miembros. Pues, como decía, “si se hace del Consejo un órgano reclutado entre los magistrados mismos y elegidos por ellos, se corre el riesgo de restablecer esos ‘cuerpos judiciales’, Estado dentro del Estado, que fueron una de las calamidades del Antiguo régimen”. Y si se los designa por las Asambleas políticas, “se sustrae a los magistrados de la influencia del Gobierno para ponerlos bajo la del Parlamento, lo que no es preferible para su independencia. Cfr. *Droit constitutionnel*. Paris, Ed. Sirey, 1949, p. 559.

⁶ Según la redacción vigente de dicho artículo 112: “Los 12 miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. Podrán ser propuestos los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo y no sean miembros del Consejo saliente o presten servicios en los órganos técnicos del mismo. 2. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados conforme a lo previsto en el número siguiente. 3. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 % de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número

Tal vez esta fórmula se revele eficaz para modular la politización del Consejo, pero sería pedirle demasiado que lograrse erradicarla. Para eso es preciso que quienes puedan influir en él renuncien a esta práctica. Con ello se mostrarían resueltos a cumplir con la Constitución. De la cual, después de vincular a los integrantes del órgano con él por un período superior al de una legislatura, difícilmente puede decirse que quiera subordinar la actuación del Consejo a los dictados de las Cortes y mucho menos del Gobierno, al que ni siquiera convoca a participar en dicha elección.

Sea como fuere la nueva redacción asignada al artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial parece hacer acallado las críticas sobre la politización del Consejo. Gracias al realce que la disposición le confiere a la dimensión corporativa del órgano, cabe añadir. Pues, adviértase el protagonismo que el artículo le adjudica a las asociaciones profesionales de jueces y magistrados y a éstos mismos, individualmente considerados, en la designación de los doce vocales judiciales. Considérese que a unos y otros corresponde presentar a las Cortes los candidatos a elegir por las Cámaras. Dígase si la medida no admite calificarse de corporativa.

Difícilmente podría obviarse este asunto cuando sobre el inevitable corporativismo del Consejo –no en balde llamado a integrarse en sus tres quintas partes con miembros de la judicatura, por expreso mandato constitucional–, versa el segundo tipo de crítica que, según se decía, ha cosechado la institución. Antes bien, interesa subrayarlo, pues si durante todos estos años se ha debatido acerca de su politización y de su corporativismo,

máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas: A) Los 36 candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados no asociados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la presente Ley Orgánica y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato. B) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere la letra a), sólo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengan avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de 36, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos. C) Cada asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos que le corresponda presentar. 4. Entre los 36 candidatos presentados, conforme a lo dispuesto en el número anterior, se elegirán en primer lugar 6 Vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados, y una vez elegidos estos 6 Vocales, el Senado elegirá los otros 6 entre los 30 candidatos restantes. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo siguiente.

el efecto acumulado de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, parece haberle aportado el equilibrio que precisaba para desempeñar su función con lo que eso significa en cuanto a enseñanza a la hora de vertebrar los consejos judiciales autonómicos.

2. De sus funciones

Las competencias atribuidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial al Consejo admiten clasificarse en dos grandes grupos: el de las que se ocupan de sus necesidades como órgano al servicio de la independencia judicial; y el de las que atienden a su condición de órgano de gobierno del Poder Judicial. Ambas son importantes, pero no se negará que difícilmente se hubiese creado el Consejo de no habérselo concebido instrumentalmente subordinado a los requerimientos, institucionalmente atendibles, de la independencia judicial y que atendiendo a esa razón, a tan trascendental misión como la encomendada, se le ha convertido, además, en el órgano de gobierno de la judicatura. Interesa subrayarlo porque las dos cualidades señaladas del Consejo le son expresamente asignadas por la Constitución, quedando obligado, por tanto, el legislador a no prescindir de ninguna cuando decida pronunciarse sobre la institución, bien que, según se entiende aquí, del modo señalado, esto es sin perder de vista que el consejo es el órgano de gobierno de los jueces en tanto que contribuye a conseguir su independencia. Con la única excepción quizá del caso en que se trata de conferirle funciones organizativas internas.

2.1. *Funciones internas*

En el orden interno la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye al Consejo, en primer término, la facultad de nombrar a su Secretario General y a los miembros de los Gabinetes o Servicios dependientes del mismo; en segundo lugar, la de elaborar el presupuesto de la institución —llamado a integrarse en los Generales del Estado—, así como la de dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento; por último, la de dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento, en el marco de la legislación sobre función pública. Ningún comentario crítico se le dedicará a tales atribuciones del Consejo, ni siquiera a la modificación de su estructura interna, operada en virtud de la mencionada en último lugar, por el Reglamento 1/1986, de 22 de abril, de organización y funcionamiento del mismo. Pues no se olvide que a las comisiones internas del órgano previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, esto es, la Comisión Permanente, la de Disciplinaria, la de Calificación y la de Igualdad, ha añadido dicho Reglamento la de Estudios e Informes y la Presupuestaria.

2.2. Funciones relacionadas con el gobierno del poder judicial

Las demás atribuciones que le encomienda al Consejo la Ley Orgánica del Poder Judicial son de dos tipos: las que reiteran los dictados de la constitución en este punto y las que son el producto de una decisión libre del legislador. Nada se dirá de las atinentes a los nombramientos, del Presidente del Tribunal Supremo y de los Magistrados del Tribunal Constitucional; a los nombramientos de Jueces y Magistrados, al ascenso de los mismos, su régimen disciplinario y la inspección de los juzgados y Tribunales. En cuanto a las segundas serán analizadas desde la perspectiva del indicado binomio, indisociable para el legislador, órgano para la independencia de la judicatura—órgano de gobierno de de la misma y en el orden que pide el plan te trabajo de este encuentro.

2.2.1. POTESTADES REFERIDAS AL PODER JUDICIAL Y A LA JURISDICCIÓN

En ninguno de los restantes ámbitos a que se extienden —con respecto al poder judicial y a la jurisdicción—, encuentran justificación en el referido binomio las facultades normativas asignadas por la Ley Orgánica de Poder Judicial al Consejo, cuyo ejercicio cuando no afecta a la política judicial —con merma para la potestad atribuida por la Constitución al Gobierno en torno a la dirección de la política interior y exterior—, introduce elementos favorecedores del corporativismo.

Tanto más cuanto los llamados, por el art 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, reglamentos de desarrollo del Consejo tienen mayor entidad de la que parece atribuirles dicha disposición cuando los define como “regulaciones de carácter secundario y auxiliar”, y especifica, además, que sólo “podrán regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquellos ni alterar este en su conjunto”. En efecto, a eso se refiere Luis Aguiar —ha de entenderse que con base en la práctica desplegada por el Consejo—, cuando habla de “la amplísima potestad reglamentaria que la reforma de la LOPJ de 1994 atribuyó al Consejo, que le permite al CGPJ normar con carácter general los más variados aspectos del estatuto jurídico de los miembros de la carrera judicial, de las actuaciones judiciales, de la distribución de asuntos y turnos de los juzgados, y, en general, de todo lo atinente al funcionamiento del Poder Judicial”, así como la intervención vía informe no vinculante en la modificación de las demarcaciones judiciales, o la determinación de la planta judicial”⁷.

Como se anunciaba, claramente favorecen el corporativismo además, casi todas las materias sustrato de la función reglamentaria del Consejo.

⁷ Cfr. “El gobierno del poder judicial en la España actual; funciones y disfunciones”. *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. Núm. 5, 2009. p. 74.

Pues dígame ¿Por qué las situaciones administrativas de Jueces y Magistrados, su régimen de licencias y permisos o el contenido del Escalafón Judicial, por ejemplo, pueden obtener una regulación distinta de la que rige para todos los funcionarios públicos? Que tales Reglamentos del consejo favorecen decisiones corporativas lo ilustra el complemento a la indicada enumeración de materias de art. 110.2 de la Ley Orgánica enunciado en el art. 110.3 de la misma: “Los proyectos de Reglamentos de desarrollo se someterán a informe de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados y de las corporaciones profesionales o asociaciones de otra naturaleza que tengan reconocida legalmente representación de intereses a los que puedan afectar (...)”.

2.2.2. LA GESTIÓN DEL ESTATUTO JUDICIAL

Consecuentemente con lo anunciado de no comentar las facultades atribuidas al Consejo por la Ley Orgánica ya conferidas al mismo por la constitución, procede ocuparse ahora de la competencia del órgano en torno a la selección de Jueces y Magistrados. Tarea esta que le asigna el art. 107.4 de la Ley Orgánica, todo parece indicar que atendiendo a su condición de órgano de gobierno de los mismos. Aunque no se advierte en qué puede beneficiar a la independencia de la función jurisdiccional una decisión sobre quién debe acceder a la judicatura, cuando, por contra, puede contribuir a fomentar el corporativismo de la misma, riesgo que acrecienta la atribución al Consejo por el art. 108.1.b de la Ley Orgánica de la competencia para informar sobre fijación de y modificación de la plantilla orgánica de Jueces Magistrados, Secretarios y personal que preste servicios en la Administración de Justicia.

Además, a este último propósito interesa recordar, porque alguna responsabilidad le tocará al Consejo, en vista de su recién referida potestad, que una crítica frecuente a la justicia española es la de su ineficacia. A cuyo respecto se juzga conveniente traer a colación la siguiente tabla, relativa al número de jueces y de personal no judicial por cada 100.000 habitantes, referida a 2008⁸. Sus dos primeras columnas reproducen datos proporcionados por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia y la última una simple proporción extraída a partir de los mismos. A su respecto conviene aclarar, como hace la citada Comisión, que Inglaterra cuenta con pocos jueces profesionales porque la resolución de más del 90% de sus contenciosos concierne a las Magistrates' Courts, compuestas por jueces no profesionales.

⁸ Cfr. <https://wcd.coe.int>. De ahí proceden las tablas que aquí se ofrecen.

	JUECES	PERSONAL NO JUDICIAL	PERSONAL NO JUDICIAL POR CADA JUEZ
INGLATERRA	3,5	30,4	8,68
DINAMARCA	6,9	36,5	5,2
FRANCIA	9,1	29,5	3,19
ITALIA	10,2	42,6	4,17
ESPAÑA	10,7	101	9,43
NORUEGA	11,3	16,7	1,47
SUECIA	11,3	37,2	3,29
HOLANDA	13,3	31,3	2,35
SUIZA	14,1	59,7	4,23
BÉLGICA	15,2	55,2	3,63
FINLANDIA	17,4	47,4	2,72
PORTUGAL	18,00	63,9	3,55
AUSTRIA	19,9	55,6	2,79
ALEMANIA (2006)	24,5	70	2,85
POLONIA	25,9	84	3,24

Tampoco hace referencia la Constitución a la competencia que asigna a Ley Orgánica al Consejo en materia de formación y perfeccionamiento de Jueces y Magistrados. La cual en nada beneficia ni perjudica a la independencia del juez en el ejercicio de su función. Ahora bien, como resulta imprescindible transmitir a los futuros Jueces el concreto significado de esta última, en cada caso y es forzoso también actualizar, permanentemente, los conocimientos de quienes ya pertenecen a la carrera judicial, no se juzga criticable que el diseño o, cuando menos la supervisión en torno a los estudios correspondientes se le encomiende a un órgano que, como el Consejo, está mayoritariamente compuesto por Jueces a los que se les debe resumir experiencia en el desempeño de su función. De ahí que tampoco se estimen objetables las competencias que la Ley Orgánica atribuye a la institución, relacionada con la Escuela Judicial. Todo ello habrá de contribuir favorablemente a la eficacia de la función jurisdiccional.

También habilita al Consejo la Ley Orgánica para decidir sobre la provisión de destinos y las situaciones administrativas de Jueces y Magistrados, a despecho del silencio que al respecto guarda la Constitución. Aunque eso beneficia, de un lado, a su independencia quizá en peligro de corresponderle decidir sobre el particular a otra instancia, si, como cabe presumir que suceda, pertenece a la órbita del Poder Ejecutivo; y, de otro, consigue una ges-

tión del Estatuto Judicial única, lo que estima de la mayor importancia para su coherencia.

2.3. *Funciones ad extra del poder judicial*

2.3.1. INFORMES SOBRE PROYECTOS DE LEY

Ninguna crítica merecen las atribuciones que ostenta el Consejo General del Poder Judicial en virtud de lo dispuesto en el art. 108 de la Ley Orgánica, en orden a informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y las Comunidades autónomas que afecten, total o parcialmente a las materias allí enumeradas.

El primer tipo de informe proporciona al Gobierno una opinión autorizada, externa a su propio ámbito, que tanto puede hacerle rectificar sobre algún extremo del anteproyecto como ratificarlo por entero, pero que, en cualquier caso, remitirá con el Proyecto de ley a las Cortes, con el consiguiente beneficio para Diputados y Senadores en punto a formarse un criterio sobre la oportunidad o conveniencia de convertirlo en ley. Idéntico beneficio obtendrán los parlamentarios autonómicos cuando el informe del Consejo General del Poder Judicial verse sobre un anteproyecto de ley procedente de una Comunidad Autónoma., con el provecho añadido que les reportará contar con el informe adicional que, como es de esperar, emita el consejo consultivo correspondiente.

Otro tanto cabe decir que les sucederá al gobierno estatal y a los autonómicos. Considerando que el primero no sólo contará con el oportuno informe de Consejo General del Poder Judicial, pues también la Comisión Permanente del Consejo de Estado, por disponerlo expresamente el art. 22 de su Ley Orgánica, deberá ser consultada sobre los “Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes”, así como sobre “sus modificaciones”; y teniendo en cuenta, tratándose de los segundos, que a los consejos consultivos autonómicos sus leyes reguladoras suelen encomendarle, igualmente, la tarea de informar sobre los proyectos de reglamentos o de disposiciones generales de la Comunidad Autónoma.

2.3.2. DICTÁMENES SOBRE CUESTIONES DE POLÍTICA JUDICIAL

En cuanto a los informes, no dictámenes, que la Ley Orgánica del Poder Judicial encarga realizar al Consejo, conciernen a muy variadas materias a veces ajenas por completo al estatuto judicial, como son las relativas a la planta judicial o al impacto de género, mientras que en otras ocasiones, como sucede con las atinentes al horario laboral o a las retribuciones, están tan intensamente vinculadas con dicho estatuto que llegan a configurarlo; y no es dudoso que cuando versan sobre las de esta última clase, ofrecen una magnífica oportunidad para la práctica del corporativismo, como ocurre también, según ha quedado dicho, con los Reglamentos de Consejo general del Poder Judicial previstos en la Ley Orgánica. Aunque tales informes, de carácter pre-

ceptivo, pues carecen de naturaleza vinculante, sin embargo, no pueden ocasionar las consecuencias de dichos reglamentos y tienen, por tanto, menos interés.

3. Gobierno del Poder Judicial y sistema político

3.1. *El control del Consejo General del Poder Judicial*

En lo que hace al consejo General del Poder Judicial español, es claro que la Constitución vigente no permite exigir a sus vocales, individualmente ni de manera colectiva tampoco, responsabilidad política por su gestión. Aunque, como es lógico en un Estado de Derecho, no pueda eximirles de responsabilidad política.

3.2. *La posición constitucional del Consejo General del Poder Judicial. Responsabilidad política y gobierno del poder judicial*

A estas alturas, luego de alcanzar casi treinta y tres años de vigencia la Constitución de 1978 y tras considerar el nivel alcanzado en su estudio, cabe preguntarse cuando menos si tiene algún sentido volver sobre la mejor calificación del Consejo General del Poder Judicial si como órgano constitucional o bien como órgano de relevancia constitucional. Pues ¿qué consecuencias puede tener el resultado de la elección fuera del quiera darle la doctrina?

Si un jurista, perito en constituciones, a fuer de honesto, no quiere ser más constitucionalista que la Constitución misma, habrá de reconocer que la única consecuencia inapelable, extraíble de su tratamiento constitucional, es que al Consejo General del Poder Judicial le alcanza la garantía de instituto, cuyo núcleo indiscutible para el legislador lo define, precisamente, dicho tratamiento.

En cuanto a la responsabilidad exigible al Consejo conviene insistir en que la Constitución ha descartado la posibilidad de exigírsela políticamente a sus miembros. Es más ha querido dotarlos de la estabilidad, impregnada en impermeabilidad hacia lo político, que habría de conferirles la duración de su mandato, por cinco años, superior al de una legislatura. En esto ha de estimarse que la Ley Orgánica del Poder Judicial ha interpretado certeramente la Constitución cuando afirma en su art. 119.2 que “los Vocales del Consejo General del Poder Judicial no estarán ligados por mandato imperativo alguno, y no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia, incapacidad, incompatibilidades o incumplimiento grave de los deberes del cargo. La aceptación de la renuncia competecerá al Presidente, y la apreciación de las restantes causas del cese deberá ser acordada por el Pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros”.

Tal exoneración de responsabilidad política a los vocales del Consejo únicamente se compadece con la atribución al mismo de competencias regladas, como ha de entenderse que son las contempladas en la Ley Orgánica, por

más algunas admitan críticas. Otra cosa es que se haga merecedor a ellas, como recuerda Luis Aguiar, por el modo de ejercerlas, tendente a la politización del órgano. Pues, en efecto, no le falta razón cuando sostiene a propósito de las mismas: “Pero más allá de este amplio catálogo de competencias legalmente previstas de modo explícito, quizás lo más relevante y significativo es el carácter expansivo con el que tales competencias son ejercidas a partir de una generosa interpretación de su condición de órgano de gobierno del Poder Judicial, confiriendo a este órgano un significado político que desborda ampliamente el modelo de CGPJ contemplado por el constituyente como mecanismo de garantía de la independencia judicial”⁹.

3.3. *Control jurídico. El Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Supremo*

En principio, cabe sostener que de esa exigencia del Estado de Derecho, más arriba aludida y, según la cual a todo titular de una institución pública le es exigible responsabilidad jurídica, se ocupa el art. 119.1 de la Ley Orgánica de Poder Judicial, en cuya virtud: “la responsabilidad civil y penal de los miembros del Consejo General del Poder Judicial se exigirá por los trámites establecidos para la de los Magistrados del Tribunal Supremo”.

El caso es que según dispone el art 107.5 de esa misma ley, le corresponde al Consejo decidir sobre “los nombramientos de Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes y Magistrados”, y muy bien podría suceder que un Magistrado estuviese llamado a juzgar a un vocal que colaboró en su nombramiento. El problema podría resolverse, desde luego, mediante las reglas de la abstención y de la recusación del Magistrado que hubiese de pronunciarse sobre la responsabilidad de un vocal, cuando hubiera sido nombrado durante el período de mandato de este último. Pero, como quiera que la decisión de accionar, una u otra institución jurídica, corresponde a una de las dos personas implicadas, quizá deba buscarse otro mecanismo, automático, de evitar que quién ha participado en el nombramiento de un Magistrado sea juzgado por éste. En el cuál quizá pudiera intervenir el tribunal Constitucional, cuyos Magistrados, por una parte, lo son por un período superior al mandato de los vocales del Consejo, y, por otra, ni siquiera proceden, a veces, de la judicatura.

4. El gobierno del poder judicial en Derecho comparado

Sabido es que el derecho comparado ofrece varios modelos de acuerdo con los cuales cabe organizar el Gobierno del Poder Judicial. Al menos tres menciona Pablo Lucas en la clasificación que ofrece sobre el particular: el que atribuye las principales decisiones respecto al estatuto de los jueces a ins-

⁹ Cfr. *El gobierno del poder judicial en la España actual; funciones y disfunciones*. Cit. p. 74.

tancias no judiciales; el que confía las decisiones en la materia a los propios órganos judiciales; y el que encomienda el gobierno de Poder Judicial a un órgano creado ex profeso por el constituyente para desempeñar ese cometido. Los modelos externo, interno e institucional, los llama respectivamente¹⁰.

Del modelo externo, en el que las principales decisiones sobre el estatuto judicial le corresponde adoptarlas a órganos externos al Poder judicial, afirma el citado autor que es el adoptado en los Estados Unidos, siguiendo en esto la solución que, desde antiguo, ofrece el Derecho inglés. Según destaca el citado autor, en Norteamérica la selección de los jueces federales compete al Poder Ejecutivo y su nombramiento, como la de todos los funcionarios federales, al Presidente (mediando e consejo y asentimiento en este punto del Senado, quien somete a los candidatos a un examen no solo de aptitud para el desempeño de la función jurisdiccional sino también de actitud, incluso pretérita, ante la vida).

Asimismo señala que por el desempeño de su cargo, vitalicio, si observa buena conducta, los jueces reciben una retribución considerable no susceptible de minorarse; que corresponde al Senado, mediando un acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios, exigir responsabilidad criminal (impeachment) a los jueces del Tribunal Supremo en los casos de traición, cohecho u otros graves delitos, previa acusación por la Cámara de Representantes; que la eventual condena acarreará la destitución del Magistrado y su inhabilitación para el desempeño de cargos públicos.

Todavía añade Pablo Lucas que los Estados federados muy pueden inclinarse por decidir la elección popular de los jueces; su designación parlamentaria; su designación por el Gobernador del estado de entre una lista de candidatos seleccionados por sus méritos, aunque acaso su decisión al respecto deban confirmarla luego los electores. También suelen precisar las normas de los Estados miembros el período de ejercicio por el juez de su cargo e incluso, en ocasiones, la posibilidad de destituirlos por decisión del Congreso o por votación popular¹¹.

En el modelo interno la ley regla minuciosamente todos los extremos significativos del estatuto judicial, cuya aplicación se asigna al Poder Ejecutivo, normalmente, a través del Ministerio de Justicia –quien opera en este ámbito mediante actos reglados–, salvo los extremos disciplinarios que se atribuyen a órganos judiciales, de ordinario los de mayor jerarquía¹².

Interesaba dejar constancia de tales datos, por lo que sugieren los referentes a Norteamérica en cuanto a modos de configurar un tipo de estatuto judicial alejado de todo sesgo corporativista. Aunque, sea como fuere, la Constitución española se decanta por el modelo institucional. En él, es dotado

¹⁰ Cfr. “El gobierno del poder judicial. Los modelos y el caso español”. *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 35 (segundo cuatrimestre de 1995), pp. 167/178.

¹¹ Cfr. *Ibid.* pp. 179 a 183.

¹² Cfr. *Ibid.* pp. 184 y 185.

el órgano correspondiente de una composición que, en virtud del sistema elegido para nombrar a sus miembros, admite considerarse como un instrumento para que los jueces se autogobierren. No en balde, de sus veintiún integrantes, incluido el Presidente, claro está, trece son jueces y nada impide que los ocho restantes lo sean también. Si bien es cierto que cuando no lo son, como ha sucedido hasta ahora, mitigan algo esa tendencia hacia autogobierno, tan favorecedora siempre del corporativismo.

Considérese a este respecto la fuerte oposición mostrada por la judicatura a la sustitución de la fórmula contemplada en la Ley Orgánica 1/1980 para designar a los vocales judiciales por la contemplada en la Ley Orgánica 6/1985. Pues en aquella, recuérdese, dichos miembros del Consejo eran elegidos por los jueces en activo mediante voto personal, igual y directo, con la intermediación de las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados. Mientras que en la Ley Orgánica del Poder Judicial, tales vocales eran elegidos por el Congreso y por el Senado, a propuesta de las respectivas Cámaras, por mayoría de tres quintos de sus miembros.

No se olvide tampoco que las críticas a dichos cambios surgieron de las referidas asociaciones judiciales ni que fueron reiteradas por ellas, con perseverancia, hasta que la Ley Orgánica 2/2001, de 26 de julio, las convirtió de nuevo en protagonistas de la elección de los vocales judiciales. Acaso con más intensidad de la esperada, pues, aunque en virtud de dicha Ley los vocales judiciales son designados a partir de una lista de 36 candidatos propuesta por las asociaciones judiciales, y miembros no asociados de la carrera judicial, según afirma Pablo Lucas las Cortes ignoraron en la práctica, tanto en la renovación de 2001, como en la de 2008, a los candidatos no asociados (pese a que, como sostiene dicha autor, algunos de los candidatos no afiliados consiguieron un número muy elevado de avales y a que la mitad de los jueces no pertenece a ninguna asociación). Lo cual parece haber producido entre algunos sectores de la judicatura una actitud que, en lugar de crítica con el consejo, sería más adecuado calificar de desapego hacia el mismo, por decirlo con palabras del citado autor¹³.

Sin que, por otro lado, el cambio legislativo sobre el modo de designar a los vocales judiciales le haya restado corporativismo ni politización al órgano, ni tan siquiera haya reducido el interés de la prensa por esta última característica atribuible al mismo, sino que apenas lo ha desplazado hacia la circunstancia de haber acaparado los afiliados de las asociaciones judiciales más próximas a los dos partidos políticos con mayor presencia en las Cortes, los puestos reservados por la Constitución a Jueces y Magistrados en el Consejo. En torno a eso giran las crónicas periodísticas sobre este último. Transmutado

¹³ Pablo Lucas Murillo de la Cueva: A vueltas con el Consejo General Del Poder Judicial. Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. Núm. 5, 2009, p. 76/81.

en ellas, en una especie de nueva Cámara parlamentaria bien que privada de publicidad para sus sesiones.

II. Alcance de las reformas estatutarias en la Administración de justicia

Es patente el protagonismo que en los Estatutos de Autonomía reformados adquiere la Administración de justicia, como consecuencia del considerable número de competencias al respecto que acopian éstos para sus Comunidades Autónomas, dando lugar a tratamientos tan detenidos como por eso mismo inéditos¹⁴.

En efecto, todos los Estatutos de Autonomía ahora estudiados confieren a sus titulares competencias relacionadas con la organización de los recursos humanos y la gestión de los medio materiales necesarios para el funcionamiento de la Administración de justicia. Así de lacónico se manifiesta el Estatuto de Autonomía para Andalucía en este punto¹⁵. Algo más expresivos se muestran al respecto los que encomiendan a sus Comunidades Autónomas las tareas de proveer de medios personales, materiales y económicos a la Administración de justicia¹⁶. Aunque su locuacidad no es tanta como la del Estatuto de Autonomía de Cataluña que no sólo diferencia entre las competencias autonómicas en torno a los medios personales y las atinentes a los medios materiales, sino que relaciona con detalle las de cada especie¹⁷.

¹⁴ Harto elocuente al respecto es que el Estatuto de Autonomía de Cataluña regule este asunto en 15 artículos agrupados en los 3 capítulos de su Título III (rubricados, el Tribunal Superior de Justicia y el Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña, el Consejo de Justicia de Cataluña, y las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia); 7 artículos reunidos en los 3 capítulos de su Título V le dedica el Estatuto de Autonomía para Andalucía (rotulados: el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el Consejo de Justicia de Andalucía y las competencias de la Junta de Andalucía en materia de administración de Justicia); 7 artículos, asimismo, aglutinados en los dos capítulos de su Título IV, el Estatuto de autonomía de Aragón (titulados: el Poder Judicial en Aragón y la Administración de Justicia); también 7 artículos, los componentes de su Título VI, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; 5 artículos, los integrados en un solo capítulo, el quinto de su Título II, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León; y 5 artículos, igualmente conformadores de un capítulo únicamente, el quinto de su Título III, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

¹⁵ Cfr. el artículo 80 E.A.AND.

¹⁶ Exactamente esa expresión utiliza el artículo 38.4 E.A.C. y L.; el artículo 98.3 E.A.I.B.; el artículo 40.4 E.A.C.V.; y de manera algo distinta enuncia esta tarea el artículo 67 E.A.ARG. en sus párrafos primero y segundo, en cuya virtud: “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia sobre todo el personal al servicio de la Administración de Justicia que no integre el Poder Judicial, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. 2. La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia sobre los medios materiales de la Administración de Justicia en Aragón”.

¹⁷ Así, en cuanto a los medios personales, dispone el artículo 103 E.A.CAT.: “1. Corresponde a la Generalitat la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial. En dichos términos, esta competencia

Con todo no concluye aquí el tratamiento que dedican los Estatutos de Autonomía reformados a las competencias referidas, pues no son pocos los que enuncian, autónomamente, la de participar en la convocatoria de concursos y oposiciones para cubrir plazas vacantes de personal al servicio de la Administración de justicia, judicial y no judicial, conviene añadir¹⁸. Algunos atienden

de la Generalitat incluye la regulación de: a) La organización de este personal en cuerpos y escalas. b) El proceso de selección. c) La promoción interna, la formación inicial y la formación continuada. d) La provisión de destinos y ascensos. e) Las situaciones administrativas. f) El régimen de retribuciones. g) La jornada laboral y el horario de trabajo. h) La ordenación de la actividad profesional y las funciones. i) Las licencias, los permisos, las vacaciones y las incompatibilidades. j) El registro de personal. k) El régimen disciplinario. 2. En los mismos términos del apartado 1, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva y de gestión en materia de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Esta competencia incluye: a) Aprobar la oferta de ocupación pública. b) Convocar y resolver todos los procesos de selección, y la adscripción a los puestos de trabajo. c) Nombrar a los funcionarios que superen los procesos selectivos. d) Impartir la formación, previa y continuada. e) Elaborar las relaciones de puestos de trabajo. f) Convocar y resolver todos los procesos de provisión de puestos de trabajo. g) Convocar y resolver todos los procesos de promoción interna. h) Gestionar el Registro de Personal, coordinado con el estatal. i) Efectuar toda la gestión de este personal, en aplicación de su régimen estatutario y retributivo. j) Ejercer la potestad disciplinaria e imponer las sanciones que procedan, incluida la separación del servicio. k) Ejercer todas las demás funciones que sean necesarias para garantizar una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos al servicio de la Administración de Justicia. 3. Dentro del marco dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, por ley del Parlamento pueden crearse cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, que dependen de la función pública de la Generalitat. 4. La Generalitat dispone de competencia exclusiva sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia”. Mientras que respecto de los materiales establece su artículo 104: “Corresponden a la Generalitat los medios materiales de la Administración de Justicia en Cataluña. Esta competencia incluye en todo caso: a) La construcción y la reforma de los edificios judiciales y de la fiscalía. b) La provisión de bienes muebles y materiales para las dependencias judiciales y de la fiscalía. c) La configuración, la implantación y el mantenimiento de sistemas informáticos y de comunicación, sin perjuicio de las competencias de coordinación y homologación que corresponden al Estado para garantizar la compatibilidad del sistema.

d) La gestión y la custodia de los archivos, de las piezas de convicción y de los efectos intervenidos, en todo aquello que no tenga naturaleza jurisdiccional. e) La participación en la gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales y en sus rendimientos, teniendo en cuenta el volumen de la actividad judicial desarrollada en la Comunidad Autónoma y el coste efectivo de los servicios. f) La gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales que establezca la Generalitat en el ámbito de sus competencias sobre Administración de Justicia”.

¹⁸ De los concursos y oposiciones de personal no judicial se ocupa el artículo 80 E.A.AND, y de los referidos al personal judicial su artículo 146.1. En relación con este asunto, cuando del personal judicial se trata, dispone los artículos 101.1 y 101.2 que “la Generalitat propone al Gobierno del Estado, al Consejo General del Poder Judicial o al Consejo de Justicia de Cataluña, según corresponda, la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en Cataluña”, de un lado, y que “el Consejo de Justicia de Cataluña convoca los concursos para cubrir plazas

asimismo a su nombramiento para significar apenas que éste se efectúa en la forma prevista en la legislación estatal o, más concretamente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁹. Ocasión que aprovecha el aragonés para invocar “el conocimiento acreditado del Derecho propio de Aragón”, como mérito preferente de magistrados, jueces y secretarios²⁰. Asunto éste del que se ocupa el balear al tratar de los puestos vacantes y la resolución de concursos y oposiciones no sólo del personal recién citado sino de todo el que presta sus servicios en la Administración de justicia²¹; y el valenciano cuando hace lo propio con el personal no judicial²². Mientras que el catalán le dedica a este particular un tratamiento autónomo²³.

En otro orden de cosas, los Estatutos de Autonomía reformados facultan a sus Comunidades Autónomas para delimitar las demarcaciones de los órganos radicados en sus territorios, localizar sus capitalidades y fijar la planta judicial autonómica²⁴. Los más definen el alcance de las atribuciones desplegables por tales órganos en la Comunidad Autónoma y contemplan el modo de resolver sus conflictos²⁵. Algunos autorizan a la Comunidad Autónoma a ordenar los servicios de justicia gratuita²⁶; a crear y organizar la oficina judicial²⁷; y a regular los or-

vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial”, de otro. A cuyo respecto añade el artículo 101.3 E.A.CAT. que “las pruebas de los concursos y las oposiciones regulados por el presente artículo, cuando se celebren en Cataluña, podrán realizarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales a elección del candidato”; de las oposiciones y concursos del personal no judicial se ocupa el artículo 103.2 E.A.CAT. En el mismo sentido se pronuncia, aunque en términos menos detallados el artículo 97 E.A.I.B.; por su parte, el artículo 35 E.A.C.V. sólo regula los concursos y oposiciones de secretarios judiciales y demás personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia.

¹⁹ Cfr. el artículo 65 E.A.ARG.; el artículo 41.2 E.A.C. y L.; el artículo 95.2 E.A.I.B.; y el artículo 34.2 E.A.C.V.

²⁰ Cfr. el artículo 65 E.A.ARG.

²¹ Cfr. el artículo 97.2 E.A.I.B.

²² Cfr. el artículo 35.1 E.A.C.V.

²³ En efecto, según dispone el artículo 102 E.A.CAT., los magistrados, jueces y fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deberán acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán, así como del derecho propio de Cataluña, lo cual se valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado. Además según dicha disposición el personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña debe acreditar un conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales.

²⁴ Cfr. el artículo 80 E.A.AND.; el artículo 68 E.A.ARG.; el artículo 38.1 E.A.C. y L.; el artículo 107 E.A.CAT.; el artículo 98.2 E.A.I.B.; y el artículo 36.1.2º E.A.C.V.

²⁵ Cfr. el artículo 141 E.A.AND.; el artículo 39 E.A.C. y L.; el artículo 94 E.A.I.B.; y el artículo 37 E.A.C.V.

²⁶ Cfr. el artículo 67.4 E.A.ARG.; el artículo 106 E.A.CAT.; el artículo 98.4 E.A.I.B.; y el artículo 36.1.5º E.A.C.V.

²⁷ Cfr. el artículo 67.3 E.A.ARG.; el artículo 38.2 E.A.C. y L.; y el artículo 105 E.A.CAT.

ganismos e instituciones colaboradores de la Administración de justicia, incluidos los servicios de medicina forense y toxicología²⁸.

En cambio, todos se ocupan con más o menos detalle del Tribunal Superior de Justicia²⁹ que, con arreglo a lo previsto en el artículo 152.1 de la Constitución, habrá de culminar la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma correspondiente. El Estatuto de Autonomía castellano-leonés para reiterar prácticamente el enunciado de la disposición constitucional citada³⁰; todos los demás para puntualizar al respecto que le corresponde resolver los recursos extraordinarios de revisión, cuando lo autorice la ley, contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales en la Comunidad Autónoma³¹, de un lado, y, de otro, que conocerá de “los recursos de casación fundados en la infracción del Derecho propio”³² de la Comunidad Autónoma, la “unificación de la interpretación del Derecho”³³ de la misma o el “establecimiento de la doctrina en los órdenes jurisdiccionales en los que así proceda”³⁴.

A este último respecto, los Estatutos de Autonomía andaluz, aragonés, castellano-leonés, catalán y valenciano cuando, en las respectivas regulaciones de sus Tribunales Superiores de Justicia, especifican qué tipo de relación guardan con el Tribunal Supremo y, en tal sentido, enuncian bien la cláusula genérica “sin perjuicio de las competencias del Tribunal supremo”³⁵ o bien la más concreta “sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina”³⁶.

Por otro lado, los Estatutos de Autonomía en examen dotan a sus entes respectivos, sin excepción alguna, de los distintos consejos de justicia que enseguida se verán. No todos, sin embargo, incluyen la cláusula a la que algunos denominan subrogatoria y en virtud de la cual la Comunidad Autónoma ejercerá, además de las competencias previstas en el Estatuto de Autonomía, todas las funciones y facultades atribuidas, por la Ley Orgánica del Poder Judicial, al Gobierno de España sobre Administración de justicia en el territorio concernido³⁷. Mientras que sólo el de Cataluña faculta a la misma para ocuparse

²⁸ Cfr. el artículo 38.3 E.A.C. y L.; y el artículo 105 E.A.CAT.

²⁹ Ocasión que aprovechan algunos para regular con más o menos detalle la figura del Fiscal ante el mismo. Cfr. el artículo 143 E.A.AND.; el artículo 66 E.A.ARG.; y el artículo 96 E.A.CAT.

³⁰ Cfr. el artículo 93 E.A.I.B.; y el artículo 40 E.A.C. y L.

³¹ Cfr. el artículo 140.3 E.A.AND.; el artículo 63.2 E.A.ARG.; el artículo 95.4 E.A.CAT.; el artículo 94.1.a) E.A.I.B.; y el artículo 37.2 E.A.C.V.

³² Cfr. el artículo 63.2 E.A.ARG.; el artículo 94.1.a) E.A.I.B.; y el artículo 37.2 E.A.C.V.

³³ Cfr. el artículo 140.3 E.A.AND.; y el artículo 95.3 E.A.CAT.

³⁴ Cfr. el artículo 33.2 E.A.C.V.

³⁵ Cfr. el artículo 140.2 E.A.AND.; el artículo 63.1 E.A.ARG.; el artículo 40.2 E.A.C. y L.; el artículo 93 E.A.I.B.; y el artículo 33.2 E.A.C.V.

³⁶ Cfr. el artículo 95.2 E.A.CAT.

³⁷ Cfr. el artículo 69 E.A.ARG.; el artículo 109 E.A.CAT.; y el artículo 36.1.1º E.A.C.V.

de la justicia de paz, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, y, de acuerdo con ésta, para instar el establecimiento de un sistema de justicia de proximidad³⁸.

III. LOS CONSEJOS DE JUSTICIA AUTONÓMICOS

En lo referente a este asunto interesa comenzar señalando que los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales responden al propósito de emular la Constitución. De forma que, entre otros extremos, revalidan la vigencia del régimen parlamentario, implantado en la Comunidad Autónoma concernida y reiteran el planteamiento que encierran las versiones originales de tales Estatutos de equiparar al ente autonómico con un entramado institucional lo más parecido al del Estado. Es decir, más amplio de lo exigido por el principio de separación de poderes y el régimen parlamentario. Lo cual, dicho sea en otros términos, significa que a las Comunidades Autónomas ya provistas de un Defensor del Pueblo, una Cámara de Cuentas y un Consejo Consultivo se las pertrechado mediante la reforma de un Consejo Judicial, del que nada dicen los Estatutos de Autonomía aragonés, balear, castellano leonés y valenciano (excepto que una futura ley autonómica determinará su estructura, composición, nombramiento y funciones). A diferencia de lo que hacen los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz.

1. El Consejo Judicial Vasco

Acaso el Decreto 119/2002, de 16 de abril, por el que se creó el Consejo de Justicia de Cataluña, tratado en extenso más adelante, le inspirase al Presidente del Gobierno Vasco la intención de crear el órgano asesor y consultivo en materia de Administración de justicia manifestada en su discurso de 27 de septiembre de 2002. Bien es verdad que no desarrolló sino someramente esta idea. Pues apenas añadió al respecto, recuérdese, que en ese órgano participarían los agentes implicados en el funcionamiento del aparato judicial, con el objetivo de plantear propuestas destinadas a mejorar los servicios que acometiese al respecto la Comunidad Autónoma del País Vasco. Quizá por eso, porque a fuer de lacónica tan breve exposición sólo alcanzaba a esbozar lo fundamental del órgano pensado, esas pocas señas referidas al mismo contribuyan a evocar un órgano muy parecido al referido Consejo de Justicia de Cataluña.

Pero aun así, por mucho que pudiese haber influido la versión inicial del consejo de Justicia de Cataluña en dicho propósito del Lehendakari, es obvio que no se inspira en éste órgano el planteamiento formulado en la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi sobre el Consejo Judicial Vasco. El cual únicamente se asemejaba al referido precedente catalán en

³⁸ Cfr. el artículo 108 E.A.CAT.

el nombre y en las funciones asesora y consultiva que, en materia de Administración de justicia, se le encomendaban igualmente. Aunque también en esto último coincidía el Consejo Judicial Vasco con el órgano descrito por el Presidente del Gobierno Vasco, como cabía esperar que sucediera. De este modo respondía la Propuesta a las expectativas despertadas al respecto por el discurso del Lehendakari. Con creces, cabe añadir, pues enseguida se verá que el documento desarrollaba en extenso la idea expuesta por aquél sobre el particular, hasta el punto de proponer la creación de un órgano enteramente original en ese momento. Es más, según todo apunta debe contemplarse el Consejo Judicial Vasco desde esta última óptica y, en consecuencia, estimar que su enunciado en la Propuesta de reforma respondía a la intencionalidad de precisar el compromiso asumido al respecto por el Presidente del Gobierno Vasco en su discurso.

Téngase presente que, como luego se referirá con detalle, la Generalidad atendió el requerimiento de incompetencia acordado por el Consejo de Ministros en su reunión de 10 de mayo de 2002 y procedió, mediante el Decreto 95/2003, de 1 de abril, a la primera revisión del Decreto 119/2002, de 16 de abril, para, en su virtud, despojar al Consejo de Justicia de Cataluña de las funciones asesora y consultiva que inicialmente le confirió. Circunstancia esta última que difícilmente pudo pasar inadvertida a los redactores de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, teniendo en cuenta que fue presentada en el Parlamento Vasco el 25 de octubre de 2003 y que su tramitación en él se prolongó hasta su aprobación el 30 de diciembre de 2004. Considérese además que, luego de revisar la Generalidad su Decreto 119/2002, de 16 de abril, en los términos indicados, insistió el Parlamento Vasco en encomendar a su Consejo Judicial tareas de asesoramiento y consulta. Lo cual no podía obedecer a ningún propósito emulador de la Generalidad y, en cambio, muy probablemente sí al objetivo señalado de cumplir la promesa efectuada por el Lehendakari, a la postre concretada en un órgano pertrechado de muchas más facultades que las reiteradamente indicadas de asesoramiento y consulta. A despecho de las razones que movieron a reformar el decreto catalán, conviene añadir.

En efecto, la originalidad con respecto al precedente catalán del órgano ahora considerado se percibe patente desde los primeros compases de su tratamiento, concentrado en el artículo 28 de la Propuesta de reforma, pues comenzaba su párrafo primero por encomendarle el gobierno del poder judicial en el ámbito de la Comunidad de Euskadi. La intención, sin duda ninguna, era convertirlo en la versión autonómica vasca del Consejo General del Poder Judicial y, muy probablemente, por eso puntualizaba, acto seguido, esa misma disposición que el Consejo Judicial Vasco ejercería “sus competencias y funciones en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial (...) con el fin de preservar los principios de unidad e independencia jurisdiccional”, sin perjuicio, añadía de las atribuciones que les correspondiesen a los “presidentes de los tribunales y a las titulares y los titulares de los restantes órganos jurisdiccionales con respecto a su propio ámbito orgánico”.

El párrafo segundo del artículo 28 detallaba cuáles habrían de ser sus funciones. Las cuales admiten clasificarse en cuatro categorías distintas: de designación, pues eso le hubiera correspondido en relación con el presidente y el fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi, así como con los fiscales en la Comunidad Autónoma³⁹; de inspección de juzgados y tribunales; de consulta e informe sobre las materias atinentes al Poder Judicial en la Comunidad de Euskadi; y de aplicación de lo dispuesto en las leyes del Parlamento Vasco⁴⁰ sobre “selección, provisión, carrera, formación y régimen disciplinario y de retribuciones de secretarías y secretarios, juezas y jueces, magistradas y magistrados y fiscales en Euskadi, teniendo en cuenta a dichos efectos el carácter preferente del conocimiento del Derecho vasco y del euskera”.

Mucho menos locuaz se mostraba el párrafo tercero en relación con su objeto, la composición del Consejo Judicial Vasco, pues la disposición se limitaba a señalar que sería su presidente el del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi y que lo integrarían un conjunto de miembros por determinar, junto con su estatuto jurídico, mediante una ley de Parlamento Vasco, en razón de su competencia profesional y con arreglo al criterio de garantizar que, en parte, recayese la elección entre jueces y magistrados en la Comunidad de Euskadi.

2. Del Consejo de Justicia de Cataluña al Observatorio Catalán de la Justicia

2.1. El Consejo de Justicia de Cataluña

Del mismo interesa señalar que se trata de un órgano sin precedentes en el ordenamiento español y al que cuesta vincular con ninguna pretensión nacionalista anterior a la fecha de su creación, ni siquiera indirectamente con la enunciada en la Declaración de Barcelona referida a la ampliación de las competencias jurídicas autonómicas, en tanto que circunscrita ésta al propósito de otorgar una función adecuada a los Tribunales Superiores de Justicia, de manera que fuesen “la última instancia en la resolución de litigios y los órganos supremos de interpretación y creación de la doctrina jurisprudencial en sus respectivos ámbitos”, recuérdese.

³⁹ Aunque estas dos últimas designaciones se ocupaba de regularlas el artículo 29.2 de la Propuesta en los siguientes términos: “La fiscal jefa o el fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi será designado por el Consejo Judicial Vasco y ejercerá la jefatura directa sobre el conjunto de fiscalías y su organización en la Comunidad de Euskadi. Asimismo, le corresponderá la propuesta de nombramiento y de carrera de fiscales para su designación por el Consejo Judicial Vasco, así como las demás facultades propias del cargo”.

⁴⁰ “De acuerdo con los criterios esenciales y sustantivos fijados en la Ley Orgánica del Poder Judicial”, precisaba el artículo 28.2.

Según se adelantaba, la Generalidad de Cataluña adoptó el Decreto 119/2002, de 16 de abril, en cuya virtud creó el Consejo de Justicia de Cataluña. Debido, según se hacía constar en su Preámbulo, a la complejidad de la Administración de Justicia, por concurrir en su funcionamiento instancias y operadores jurídicos muy diversos⁴¹, que le comunican, precisamente por eso, una dimensión multidisciplinar. Consecuentemente con ello se apelaba allí a la conveniencia de unir esfuerzos y de establecer líneas de actuación coordinadas con la finalidad de mejorar la Administración de justicia. De conseguir para la misma “las más altas cotas de eficiencia, agilidad y eficacia” hablaba concretamente el Preámbulo, para señalar, acto seguido, el empeño porque el órgano en cuestión se revelase un foro de debate, reflexión y participación de los sujetos implicados en la Administración de justicia. El objetivo, insistía, era “conseguir incrementar la eficiencia y la eficacia de la prestación del servicio al ciudadano y, en definitiva, la mejora de la Administración de justicia en Cataluña”.

Como tantas veces sucede en la actualidad la Exposición de Motivos del Decreto ofrecía explicaciones sobre su adopción que, en algún caso, reiteraban los contenidos de su parte dispositiva. Así sucedía con el correspondiente al inciso inicial del artículo 1.1 que, pues nada añadía a la incontestada configuración del órgano –ya conocida–, puede pasarse por alto, pues interesa concentrar la atención en otra redundancia sí refutada, enseguida se verá cómo, expresada en el inciso final de la disposición, destinada a expresar que la finalidad perseguida con su creación era la de “promover la comunicación e intercambio entre los operadores y las instituciones implicadas en esta materia y de impulsar líneas de actuación para la mejora de la Administración de Justicia en Cataluña”⁴².

De enumerar las funciones del Consejo de Justicia de Cataluña se ocupaba el artículo 2.1, concretándolas en las de análisis, estudio, evaluación y, “si procede, emitir informe sobre materias relacionadas con la

⁴¹ En concreto, decía: “la Administración de justicia es una administración compleja en la que concurren diferentes instancias con competencias compartidas en la materia, como son el Consejo General del Poder Judicial, la Administración del Estado mediante el Ministerio de Justicia y las administraciones de las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de justicia. Asimismo, dentro del ámbito de la Administración de justicia se dan dos vertientes: una, interna, que abarcaría colectivos de personal directamente vinculados con la justicia, como son los magistrados, jueces, fiscales y personal al servicio de la Administración de justicia, y otra vertiente, más externa, que englobaría otros operadores jurídicos o instancias relacionadas con este ámbito, cuya actividad está ligada al funcionamiento de esta Administración, entre los cuales pueden citarse a los abogados, procuradores, graduados sociales, fuerzas y cuerpos de seguridad, registradores de la propiedad, notarios, peritos, etc.”.

⁴² Por su parte el artículo 1.2 lo adscribía al Departamento de Justicia de la Generalidad para que le aportase “la infraestructura y el apoyo administrativo necesario para su funcionamiento”.

Administración de justicia en Cataluña”; las de crear comisiones y grupos de trabajo al efecto y asignarles tareas, objetivos y calendarios de actuación; la de elaborar propuestas de actuación susceptibles de contribuir a “la mejora de la Administración de justicia y a su funcionamiento”; las de “estudiar, proponer e impulsar iniciativas de actuación coordinadas de las diferentes administraciones, órganos, operadores jurídicos, corporaciones y entidades relacionadas con la Administración de justicia que tengan como objetivo una mejora del servicio”. Mientras que el artículo 2.2 incluía una precisión importante, tales funciones habían de entenderse sin perjuicio de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, del Fiscal General del Estado y de las diversas administraciones competentes en materia de Administración de justicia. A continuación, los artículos 3 y 4 del Decreto regulaban la composición⁴³ y el modo de designar

⁴³ Según el artículo 3, el Consejo de Justicia de Cataluña estaba integrado por el presidente, los vicepresidentes, los vocales y el secretario. Tenían la condición de miembros: a) Presidente: el presidente de la Generalidad de Cataluña; b) Vicepresidentes: el consejero de Justicia y el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; c) Los siguientes vocales: A) Procedentes de órganos institucionales de Cataluña: El presidente de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana del Parlamento de Cataluña; un consejero del Consejo Consultivo. B) Procedentes de la Administración de justicia: tres vocales del Consejo General del Poder Judicial; el fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; los cuatro presidentes de las audiencias provinciales; los tres fiscales jefes de las tres audiencias provinciales; dos jueces o magistrados titulares o que pertenezcan a órganos gubernativos de la Administración de justicia; el director del Instituto de Medicina Legal de Cataluña. C) Procedentes de la Administración de la Generalidad de Cataluña: la consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales; el consejero de Interior; el secretario general del Departamento de Justicia; el secretario sectorial de Ejecución Penal; la directora general de Relaciones con la Administración de Justicia; el director del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. D) Procedentes de la Administración local: un representante de la Federación de Municipios de Cataluña y un representante de la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas. E) Procedentes de corporaciones de derecho público relacionadas con la Administración de justicia: el presidente y un miembro del Consejo de Colegios de Abogados de Cataluña; el presidente del Consejo de Colegios de Procuradores de los Tribunales de Cataluña; el decano autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Catalunya; el decano-presidente del Colegio de Notarios de Cataluña; el presidente del Colegio de Graduados Sociales de Cataluña; el presidente de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña; un decano en representación de las facultades de derecho de Cataluña. F) En representación de organizaciones y asociaciones representativas de intereses relacionados con el ámbito de la Administración de justicia: un representante por las asociaciones de jueces y magistrados; un representante por las asociaciones de fiscales; un representante de las asociaciones de jueces de paz; un representante por las asociaciones de secretarios judiciales; un representante por las asociaciones de médicos forenses; un representante por las asociaciones de peritos judiciales y forenses; un representante sindical. G) Tres expertos elegidos entre personas de competencia y prestigio reconocidos en el ámbito de la Administración de justicia.

a sus miembros⁴⁴, tan pormenorizadamente, por cierto, que no es exagerado calificar su conjunto como la parte más extensa de la norma, la cual asignaba carácter facultativo y no vinculante a los informes y propuestas del órgano en su artículo 5, el último del Capítulo primero del Decreto.

El siguiente y postrer capítulo estaba dedicado a la organización y funcionamiento del Consejo y, en tal sentido, estipulaba su artículo 6 que el órgano podía constituir comisiones y grupos de trabajo en función de las materias a tratar y, “en su caso, de los diferentes ámbitos territoriales”, como también que una vez constituidos elaborarían “informes y/o propuestas” sobre las materias que el Consejo les encargase y los elevarían al mismo. Luego, trataba en sus artículos 7 a 10 del presidente, los vicepresidentes, el secretario y la convocatoria y la adopción de acuerdos por el Consejo, a cuyo respecto puntualizaba la última disposición citada que celebraría una sesión al año como mínimo. Versaba el artículo 11 sobre la asistencia de personas ajenas al Consejo a las reuniones del Pleno y las comisiones o grupos de trabajo. Facultaba el artículo 12 al órgano para elaborar sus propias normas de funcionamiento interno⁴⁵ y excluía el artículo 13 que los miembros del Consejo percibiesen retribución.

Adviértase que el órgano configurado por el Decreto catalán 199/2002, de 16 de abril, no podía interferir de ningún modo en la actuación de cualesquiera otras instituciones, pues carecía de facultades ejecutivas y ostentaba sólo las de análisis, debate, propuesta e informe, lo que le convertía en deliberante y consultivo a un tiempo. No se pase por alto, a mayor abundamiento, que su proceder había de ser respetuoso con las atribuciones del Consejo general del Poder Judicial, del Fiscal General del Estado y de cualesquiera administraciones competentes en materia de Administración de justicia. Interesa

⁴⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 el consejero del Consejo Consultivo sería designado por este organismo, los tres vocales del Consejo General del Poder Judicial y los dos jueces o magistrados previstos en el apartado B) del artículo 3.2 por el Consejo General del Poder Judicial, los miembros del Consejo procedentes de la Administración local por cada una de las entidades representativas, los miembros del Consejo procedentes de las corporaciones de derecho público relacionadas con la Administración de justicia por cada una de las corporaciones representadas, el decano de una facultad de derecho por el Consejo Interuniversitario de Cataluña, los miembros del Consejo procedentes de las diferentes organizaciones y asociaciones representativas de intereses relacionados con el ámbito de la Administración de Justicia por la asociación o asociaciones respectivas, las personas de competencia y prestigio reconocidos en el ámbito de la Administración de justicia por el consejero de Justicia. Una vez realizadas las correspondientes designaciones y propuestas, el consejero de Justicia efectuaría el correspondiente nombramiento de los miembros del Consejo de Justicia de Cataluña. De los cuales, sólo los que lo eran por razón de su cargo podían delegar su asistencia en el órgano que designaran.

⁴⁵ Las cuales habían de adecuarse, claro está, a lo dispuesto en Decreto, precisaba dicho artículo, de igual modo que en lo no previsto por el mismo “y, si procede, por el Reglamento interno del Consejo”, éste se regiría de forma supletoria por la normativa reguladora de los órganos colegiados de aplicación en el ámbito de Cataluña.

destacarlo porque, aun así, el Consejo de Justicia de Cataluña fue contestado por el Gobierno de la Nación.

Por esta causa el Decreto 119/2002, de 16 de abril, fue modificado mediante el Decreto 95/2003, de 1 de abril, cuya Exposición de Motivos informa de que en la reunión del Consejo de Ministros del día 10 de mayo de 2002, a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, el Gobierno del Estado, al amparo del artículo 62 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó requerir de incompetencia al Gobierno de la Generalidad por el contenido de algunas disposiciones del Decreto en cuestión. Requerimiento que éste último atendió, modificando sus artículos 1.1; 2.1, apartados a), b) y d); 3.2, apartado b), en cuanto al inciso, "... y el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña", y apartado c), letra B); artículo 4.2; artículo 5; artículo 6.2; y derogando su artículo 4.7.

Como consecuencia, el Consejo de Justicia de Cataluña ya no impulsaría líneas de actuación para la mejora de la Administración de justicia en Cataluña, tampoco elaboraría propuestas de actuación que pudieran contribuir a mejorar el funcionamiento de la Administración de justicia ni emitiría ninguna clase de informe; contaría con un solo vicepresidente⁴⁶, y aunque continuaría integrándolo un representante del Ministerio de Justicia, precisaba el Decreto 95/2003, de 1 de abril, que éste sería designado en adelante por dicho Departamento⁴⁷.

Sólo un año después de adoptarse esta última norma el Decreto 119/2002, de 16 de abril, fue reformado por segunda vez. Ahora mediante el Decreto 370/2004, de 7 de septiembre, con la intención manifestada en su Exposición de Motivos de conferirle mayor agilidad y eficacia al funcionamiento del Consejo de Justicia de Cataluña. A tal efecto, el nuevo Decreto le dotó de una Comisión Permanente, sin menoscabo para las comisiones o grupos de trabajo constituidos ni mucho menos para el Pleno, pues, no en balde, recibía éste el encargo de precisar qué funciones había de desempeñar la Comisión, respecto de la cual especificaba además el Decreto su composición⁴⁸ y le exigía que se reuniese una vez cada seis meses cuando menos.

⁴⁶ El consejero de Justicia de la Generalidad, pues se eliminó la vicepresidencia inicialmente atribuida al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, quien pasó a recibir la consideración de vocal procedente del Poder Judicial, categoría esta nueva en la que terminaron integrándose además los tres vocales del Consejo General del Poder Judicial y los dos jueces o magistrados titulares o pertenecientes a órganos gubernativos de la Administración de justicia. De modo que adquirieron o conservaron la condición de miembros procedentes de la Administración de justicia el fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, los tres fiscales jefes de las tres audiencias provinciales y el director del Instituto de Medicina Legal de Cataluña.

⁴⁷ Eso explica que además fuese derogado el artículo 4.7 del Decreto 119/2003, de 16 de abril, en cuya virtud: "una vez realizadas las correspondientes designaciones y propuestas, el consejero de Justicia efectuará el correspondiente nombramiento de los miembros del Consejo de Justicia de Cataluña".

⁴⁸ Aunque no sólo, pues aprovechaba para modificar la Composición del Consejo. Concretamente la relativa a los representantes procedentes de la Administración de la Generalidad.

2.2. *El Observatorio Catalán de la Justicia*

Apenas dos años después de la reforma recién descrita conoció el Decreto 119/2002, de 16 de abril, una más, la tercera, efectuada mediante el Decreto 377/2006, de 3 de octubre, vigente ya la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁴⁹ y por ese motivo precisamente. Pues componen su Título III tres capítulos, el segundo de los cuales lleva por rúbrica: “El Consejo de Justicia de Cataluña”, que contempla un órgano harto distinto en su estructura, composición y funciones, del creado por el Decreto 119/2002, de 16 de abril y modificado por los Decretos 95/2003, de 1 de abril y 370/2004, de 7 de septiembre.

De ahí que, a fin de evitar la posible confusión entre ambos órganos decidiera la Generalidad de Cataluña adoptar el Decreto 377/2006, de 3 de octubre. El cual cambió la denominación del más antiguo por la de “Observatorio Catalán de la Justicia”, sin modificar por eso su estructura ni sus funciones, aunque sí la composición del mismo para, según consta en la Exposición de Motivos, ampliar el número de sus integrantes “procedentes de corporaciones de derecho público relacionadas con la Administración de justicia, a los representantes de las organizaciones y asociaciones representativas de intereses relacionados con el ámbito de la Administración de justicia, las personas de competencia y prestigio en el ámbito de la justicia, y en el ámbito de las relaciones económicas, sociales y culturales”.

Más recientemente, el Decreto 119/2002, de 16 de abril, ha sido modificado de nuevo. En esta ocasión por el Decreto 197/2009, de 22 de diciembre, cuyo Preámbulo dedica una breve exposición inicial a invocar las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Administración de justicia, tras la reforma por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, de su Estatuto de Autonomía⁵⁰. Prólogo que da paso a un recordatorio,

Entre los cuales no mencionaba la norma, a diferencia de sus precedentes, al consejero de Gobernación y Relaciones Institucionales e incorporaba, en cambio, a dos vocales designados entre el personal directivo del Departamento de Justicia. En relación con ello, además, encomendaba al Consejero de Justicia la designación de estos dos últimos miembros y de las tres personas de competencia y prestigio reconocidos en el ámbito de la Administración de justicia que, desde el Decreto 119/2002, de 16 de abril, integraban el Consejo.

⁴⁹ Téngase en cuenta que su publicación oficial se produjo el 20 de julio de 2006.

⁵⁰ “El Estatuto de autonomía de Cataluña dedica su título III al poder judicial en Cataluña, y concretamente, el capítulo III a las competencias de la Generalidad sobre la Administración de justicia, estableciendo, entre otras, competencias en materia de medios materiales y de medios personales, oficina judicial e instituciones y servicios de apoyo, la ordenación de los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica gratuita, y competencias en materia de demarcación, planta y capitalidad judiciales y sobre la justicia de paz y de proximidad. Asimismo, el artículo 109 prevé que la Generalidad ejerce, además de las competencias expresamente atribuidas por el Estatuto, todas las funciones y las facultades que la Ley orgánica del poder judicial reconoce al Gobierno del Estado en relación con la Administración de justicia en Cataluña”.

sucinto también, de la evolución experimentada por el Consejo de Justicia de Cataluña hasta convertirse en Observatorio catalán de la Justicia, con la finalidad expresada en el Decreto 377/2006, de 3 de octubre, se ha dicho ya, de evitar la posible confusión del primitivo Consejo de Justicia de Cataluña con el órgano que, con la misma denominación pero distintas funciones, contempla el artículo 97 del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁵¹.

Acto seguido vuelve la exposición de Motivos sobre la última disposición citada, con el objetivo ahora de efectuar una precisión de enorme interés interpretativo no sólo para la parte dispositiva del Decreto. Pues recuerda que en dicho artículo 97 el Consejo de Justicia de Cataluña recibe la consideración de órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial. Según el Preámbulo del Decreto, con eso se abre un proceso en el que se asistirá a la modificación, en primer lugar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la regulación, después, de los consejos de justicia autonómicos. Luego deberá adaptarse la del Observatorio también, para adecuarlo a la nueva situación o, por decirlo con las palabras usadas en la Exposición de Motivos, “a la organización territorial del poder judicial”. Mientras tanto esto sucede, aclara la Exposición de Motivos, el articulado del decreto deberá entenderse referido exclusivamente al Consejo General del Poder Judicial.

Sentado esto, el Decreto 197/2009, de 22 de diciembre, indica en su Preámbulo a qué objeto y finalidad atiende. Adaptar las disposiciones del Decreto 119/2002, de 16 de abril, sobre la composición del Observatorio, en su apartado relativo a las personas procedentes de la Administración de justicia, de un lado, a la organización territorial del Ministerio Fiscal, aprobada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre⁵², y de otro, a la novedad que trajo consigo la reforma del Estatuto de Autonomía catalán con la regulación, en su artículo 96, del Fiscal Superior de Cataluña; modificar otra vez la representación de las organizaciones y asociaciones representativas de intereses relacionados con el ámbito de la Administración de justicia, “a fin de que estén representadas todas y cada una de ellas”; y adaptar asimismo la composición del Observatorio a la nueva estructura del departamento competente en materia de justicia⁵³.

Todo ello convierte al Decreto 197/2009, de 22 de diciembre, en la cuarta modificación del Decreto 119/2002, de 16 de abril y así se hace constar en la

⁵¹ Aunque como ha quedado dicho y aclara la Exposición de Motivos del que ahora se comenta aprovechaba el Decreto 377/2006, de 3 de octubre, para la composición del órgano.

⁵² La cual modificó la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.

⁵³ Realizada mediante los decretos 12/2007, de 16 de enero, de reestructuración del Departamento de Justicia, y 197/2007, de 10 de septiembre, de estructuración de la Secretaría de Relaciones con la Administración de Justicia, que crearon y desarrollaron, respectivamente, la Secretaría de Relaciones con la Administración de Justicia.

Exposición de Motivos del ahora comentado, como también la conveniencia, por eso, de unificar en un único texto vigente el contenido de los decretos anteriores y de proceder, consiguientemente, a su derogación expresa, como hace.

Sin embargo no se reducen a lo manifestado en su Preámbulo las novedades del Decreto 197/2009, de 22 de diciembre, respecto de sus precedentes. En su parte dispositiva, el artículo 2.1.a) le confiere una dimensión inédita a la tarea ya conocida del Observatorio, consistente en analizar, evaluar y realizar estudios sobre materias relacionadas con la Administración de justicia en Cataluña, al exigir que su desarrollo atienda a “la perspectiva de género, con el fin de conocer las repercusiones sobre los derechos de las mujeres”, puntualizando que, a tal efecto, “los datos se recogerán, tratarán y presentarán disgregados por sexos”.

3. Los consejos de justicia en los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales

3.1. Los consejos de justicia aragonés, balear, castellano-leonés y valenciano

En lo que hace a los consejos de justicia autonómicos interesa comenzar destacando que los Estatutos de Autonomía reformados, aun cuando son unánimes en contemplarlos, no les dedican regulaciones coincidentes. Las cuales admiten clasificarse en dos grandes grupos, las genéricas y las detalladas. De las indicadas en primer lugar son las que incluyen los Estatutos de Autonomía aragonés, balear, castellano-leonés y valenciano que, luego de crear el órgano⁵⁴ o de facultar al legislador autonómico para hacerlo⁵⁵, le encomiendan a éste además la determinación de lo atinente a su estructura, composición, nombramiento de sus vocales, y las funciones a desarrollar. Respecto de las cuales puntualizan los cuatro que habrán de estar referidas al correspondiente ámbito autonómico en materia de Administración de justicia, como es lógico, y adecuarse además a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial⁵⁶. Sólo el aragonés y el balear añaden algo más. El primero que el Consejo de Justicia de Aragón participará en todos los procesos de designación que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial⁵⁷; y el segundo que los miembros del consejo judicial correspondiente a elegir por el Parlamento balear lo serán por mayoría de dos tercios de sus miembros⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. el artículo 64 E.A.ARG.; el artículo 96 E.A.I.B.; y el artículo 33.3 E.A.C.V.

⁵⁵ Cfr. el artículo 42 E.A.C. y L.

⁵⁶ Cfr. el artículo 64 E.A.ARG.; el artículo 42 E.A.C. y L.; el artículo 96 E.A.I.B.; y el artículo 33.3 E.A.C.V.

⁵⁷ Cfr. el artículo 62.2 E.A.ARG.

⁵⁸ Cfr. el artículo 96 E.A.I.B.

Lo único destacable de tales tratamientos estatutarios es, sin duda ninguna, su indefinición sobre ese órgano que autorizan a crear o crean. Pues, como ha quedado dicho, no en balde delegan casi la completa regulación del mismo, cuando no toda, en el oportuno legislador autonómico, quien, en consecuencia, puede configurarlo inspirándose en cualquiera de los dos tipos existentes, el Observatorio Catalán de la Justicia o el Consejo de Justicia de Cataluña, no necesariamente para adoptar alguno de ellos, pues le cabe acudir como tercera vía a la solución de combinar ambos modelos⁵⁹.

3.2. *Los consejos de justicia catalán y andaluz*

Muy distintos de los anteriores son los tratamientos dispensados en los Estatutos de Autonomía catalán y, por influencia suya, el andaluz a los consejos de justicia que, con esa precisa denominación, ambas normas crean y definen además como órganos de gobierno de la Administración de justicia en la correspondiente Comunidad Autónoma. Sólo la primera completa su conceptualización del catalán manifestando que “actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último”. En cambio, uno y otro Estatuto de Autonomía incluyen sendas manifestaciones, de idéntica factura, destinadas a puntualizar que tales consideraciones sobre la naturaleza de los referidos órganos han de entenderse “de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”⁶⁰.

Las atribuciones de los Consejos de Justicia de Andalucía y de Cataluña admiten clasificarse en las varias categorías que resultan de atender al tipo de norma en donde se enuncian. No en balde, los Estatutos de Autonomía concernidos distinguen entre las contempladas en ellos, en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en las leyes autonómicas respectivas, aunque, según añaden

⁵⁹ De otra forma interpreta Miguel Ángel Cabellos lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía ahora considerados sobre los consejos de justicia. En vez de indefinición a su respecto, advierte regulado en aquellos un modelo específico de órgano: “un consejo asesor de la Comunidad en materia de justicia para aquellos ámbitos en que la Comunidad tenga competencia”. Es más, para el autor citado esa clase de órgano pertenecerá, pues, a la Comunidad, nada tendrá que ver con el CGPJ ni con el gobierno del Poder Judicial (y sí, cabe insistir, con aquellas cuestiones sobre las que sí se proyecta la competencia autonómica en el ámbito de la justicia, que ya sabemos que no alcanzan al gobierno del Poder Judicial) y por ello, podrá ser creado por ley autonómica”. Cfr. “Los consejos de justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 80, enero-abril 2011, p. 89/96. Con todo, tal planteamiento doctrinal sobre los consejos judiciales aragonés, balear, castellano-leonés y valenciano no niega que los oportunos legisladores autonómicos concluyan por equiparar tales órganos con el tipo de consejo de justicia autonómico admitido en la STC 31/2010, de 28 de junio ni tampoco que, con el concurso de la Ley Orgánica del Poder Judicial, concluyan por aproximarse estrechamente, en su composición y funciones, todos los consejos judiciales periféricos de ámbito autonómico.

⁶⁰ Cfr. el artículo 144.1 E.A.AND.; y el artículo 97 E.A.CAT.

todavía al respecto, también desempeñarán las que, “si procede, les delegue el Consejo General del Poder Judicial”⁶¹. Acerca de las primeras especifican ambos Estatutos de Autonomía que se trata de las ejercitables respecto de los órganos jurisdiccionales situados en el territorio autonómico correspondiente, y que son practicables “conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”⁶². A continuación, ofrecen sendas listas de funciones susceptibles de ordenarse, cuando menos en parte, usando como criterios taxonómicos la enumeración que en este sentido incluía la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Pues así como ésta pretendía dotar al Consejo Judicial Vasco de competencias –cuyo desarrollo se realizase “en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial”–, para designar a determinadas autoridades judiciales, de consulta e informe y de aplicación de la legislación autonómica “en materia de selección, provisión, carrera, formación y régimen disciplinario y de retribuciones” de secretarios, jueces, magistrados y fiscales en Euskadi⁶³, recuérdese, los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán, aunque nada dicen sobre la carrera, la formación ni el régimen de retribuciones de ese personal –con el consiguiente beneficio, acaso, para el principio de unidad jurisdiccional–, sí que tratan de las demás facultades mencionadas en el documento vasco.

Así, habilitan a sus consejos de justicia para participar en la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, de igual modo que en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales⁶⁴; para informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de la Comunidad Autónoma, así como sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados⁶⁵; para proponer y convocar oposiciones y concursos destinados a cubrir, en la Comunidad Autónoma, plazas vacantes de jueces y magistrados en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial⁶⁶; para proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de jueces y magistrados, bien que sólo de los incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como para determinar la adscripción de estos jueces y magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo⁶⁷; y para instruir expe-

⁶¹ Cfr. el artículo 144.3 E.A.AND.; y el artículo 98.1 E.A.CAT.

⁶² Cfr. el artículo 144.4 E.A.AND.; y el artículo 98.2 E.A.CAT.

⁶³ Cfr. El artículo 28 de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi.

⁶⁴ Cfr. el artículo 144.4.a) E.A.AND.; y el artículo 98.2.a) E.A.CAT.

⁶⁵ Cfr. el artículo 144.4.e) y g) E.A.AND.; y el artículo 98.2.e) y g) E.A.CAT.

⁶⁶ Cfr. el artículo 146 E.A.AND.; y el artículo 101 E.A.CAT.

⁶⁷ Cfr. el artículo 144.4.b) E.A.AND.; y el artículo 98.2.b) E.A.CAT.

dientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre jueces y magistrados en los términos previstos por las leyes⁶⁸; para participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas⁶⁹.

En cambio, son completamente originales las disposiciones estatutarias que permiten a los consejos judiciales catalán y andaluz precisar y aplicar, cuando proceda, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma⁷⁰; presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento autonómico de la Administración de Justicia⁷¹; ejercer todas las funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial⁷²; y las competencias que, si no admiten entenderse comprendidas entre las enumeradas, enuncian de modo implícito los Estatutos de Autonomía en examen cuando, consecuentemente con el tratamiento que les dedican a tales órganos autonómicos, de subordinación al Consejo General del Poder Judicial, puntualizan que sus resoluciones en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por éste⁷³, de un lado; y que dichos consejos judiciales, a través de sus presidentes, deben comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda y debe facilitar la información que le sea pedida⁷⁴, de otro.

En otro orden de cosas interesa destacar que así como el Estatuto de Autonomía andaluz silencia cuanto concierne al régimen jurídico interno de su Consejo de Justicia y de los actos adoptados por el mismo, el catalán, en cambio, autoriza a que el suyo apruebe su “reglamento interno de organización y funcionamiento, de acuerdo con la normativa aplicable”⁷⁵, e incluso contempla la posible adopción por el Consejo de Justicia de Cataluña de dos tipos de actos distintos, según respondan o no al ejercicio de competencias autonómicas. De los primeros dice la norma que son impugnables “jurisdiccionalmente, en los términos establecidos en las leyes”⁷⁶; y de los segundos que son recurribles en alzada ante el Consejo general del Poder Judicial⁷⁷, coherentemente

⁶⁸ Cfr. el artículo 144.4.c) E.A.AND.; y el artículo 98.2.c) E.A.CAT.

⁶⁹ Cfr. el artículo 144.4.d) E.A.AND.; y el artículo 98.2.d) E.A.CAT.

⁷⁰ Cfr. el artículo 144.4.f) E.A.AND.; y el artículo 98.2.f) E.A.CAT.

⁷¹ Cfr. el artículo 144.4.h) E.A.AND.; y el artículo 98.2.h) E.A.CAT.

⁷² Cfr. el artículo 144.4.i) E.A.AND.; y el artículo 98.2.i) E.A.CAT.

⁷³ Cfr. el artículo 144.5 E.A.AND.; y el artículo 98.3 E.A.CAT.

⁷⁴ Cfr. el artículo 144.6 E.A.AND.; y el artículo 98.4 E.A.CAT.

⁷⁵ Cfr. el artículo 99.2 E.A.CAT.

⁷⁶ Cfr. el artículo 100.2 E.A.CAT.

⁷⁷ Cfr. el artículo 100.1 E.A.CAT.

con la condición de órgano desconcentrado de éste que le asigna al autonómico.

Esas son las únicas diferencias apreciables en las regulaciones que dispensan a los consejos judiciales andaluz y catalán sus respectivos Estatutos de Autonomía. Los cuales les dedican idéntico tratamiento a sus composiciones. De modo que, según ambas normas, están integrados por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, quien lo presidirá, y por los miembros que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, se nombren con la participación del Parlamento Autonómico correspondiente, entre jueces, magistrados, fiscales y otros juristas de reconocido prestigio⁷⁸.

Así pues, en el caso catalán su Estatuto de Autonomía reformado optó por configurar al correspondiente consejo judicial como el órgano de gobierno del Poder Judicial en Cataluña, desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma. Ni una cosa ni otra hace el Estatuto de Autonomía andaluz, aunque le encomienda a su Consejo de Justicia idénticas funciones que el catalán al suyo, encabezadas por la de participar en la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Autónoma y sus Presidentes de Sala, y a las que se suman, entre otras, la de expedir nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados temporales; las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados; la inspección de Tribunales; la información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de la Comunidad Autónoma; y los nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos del personal judicial.

Quizá los redactores de dichos Estatutos de Autonomía reformados actuasen persuadidos de poder asignar las referidas atribuciones, a ese órgano y al creado también en Andalucía, la naturaleza administrativa de las mismas, inicialmente desempeñadas por el Ministro de Justicia y, más tarde, por el Consejo General del Poder Judicial, de manera exclusiva. Lo cual, tal vez les moviese a entender que eso concluía por comunicarle a este último órgano esa misma naturaleza administrativa –conciliable con su consideración constitucional de órgano de gobierno del Poder Judicial–, susceptible de compartirla, como sus funciones, con órganos equivalentes autonómicos.

Desde luego que Consejos judiciales autonómicos, provistos de facultades como las expresadas del catalán y del andaluz hubieran merecido considerablemente el corporativismo atribuible al gobierno del Poder Judicial. Sin embargo, en este punto conviene traer a colación que el Consejo General del Poder Judicial nació en España con vocación de reforzar la independencia de los jueces, en un Estado, el Autonómico, que cuenta con una jurisdicción única. Pues visto desde esta perspectiva no le falta la razón al Tribunal Constitucional cuando en la STC 31/2010, de 28 de junio, le asigna al Consejo Ge-

⁷⁸ Cfr. el artículo 144.2 E.A.AND.; y el artículo 99 E.A.CAT.

neral del Poder Judicial la cualidad de único en su especie, consiguientemente con su ya señalada consideración constitucional.

3.3. *El juicio de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Consejo de Justicia de Cataluña*

3.3.1. LA INCONSTITUCIONAL CALIFICACIÓN DEL ÓRGANO

La referida regulación estatutaria del Consejo de Justicia de Cataluña ha sido objeto de un detenido examen en la STC 31/2010, de 28 de junio quizá no tan desfavorable para el mismo como permitía predecir la primera conclusión alcanzada por el Tribunal a su respecto. Téngase presente que ésta se concretaba en calificar de “evidente exceso” la creación del referido órgano por el Estatuto de Autonomía, en su art. 97, considerando su concepción allí como “órgano del poder judicial en Cataluña”, y cuyo actos estarían llamados a convertirse en los de un “órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial”. Según el Tribunal:

“El Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad ex art. 117.5 CE) 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 configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados”⁷⁹.

Además de la inconstitucionalidad advertida en el art. 97 del Estatuto de Autonomía declaró también el Tribunal, por su conexión con él, la de los artículos 98.3 y 101.1 del mismo, no recurridos. Pues, según decía, el primero contemplaba la posible adopción por el órgano autonómico de resoluciones en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos de Jueces y Magistrados, y, el segundo, establecía la recurribilidad en alzada de determinados actos de Consejo de Justicia de Cataluña ante el Consejo General del Poder Judicial, como consecuencia lógica de su concepción como órgano desconcentrado de este último.

Para el Tribunal, sin embargo, la inconstitucionalidad que apreciaba no tenía por qué afectar, necesariamente, a la pervivencia del Consejo de Justicia

⁷⁹ Cfr. FJ 47.

de Cataluña. Según aclaraba, solo le alcanzaría de concurrir, además, la circunstancia añadida que especificaba en los siguientes términos literales: “la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC no significa fatalmente la inconstitucionalidad misma del órgano en cuestión, pues sólo si todas y cada una de sus concretas atribuciones se correspondieran, además, con esa cualificación impropia, sería inevitable la inconstitucionalidad y nulidad de un órgano cuya existencia únicamente tendría razón de ser para el ejercicio de unos cometidos constitucionalmente inaceptables. El art. 97 EAC es, por tanto, inconstitucional en la medida en que califica al Consejo de Justicia de Cataluña como “órgano de gobierno del poder judicial” que actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial”. De ahí que procediese a efectuar un análisis de las atribuciones conferidas al primero de los órganos citados por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3.3.2. DE SUS FUNCIONES CONCILIABLES CON LA CONSTITUCIÓN

En este sentido, no advirtió el Tribunal inconstitucionalidad alguna en la enumeración de fuentes atributivas de competencias al Consejo de Justicia de Cataluña, contemplada en el art. 98.1 del Estatuto de Autonomía: esta misma norma, la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes del Parlamento catalán y las delegaciones que al respecto decida el Consejo General del Poder Judicial. Pues, a juicio del Tribunal, de un lado, en absoluto condicionaba el Estatuto de Autonomía la libertad de legislador orgánico ni del Consejo general del Poder Judicial, para asignar o delegar competencias en el Consejo de Justicia de Cataluña; y, de otro, entendía improcedente pronunciarse, con carácter preventivo, sobre eventuales o hipotéticas vulneraciones competenciales, por futuras leyes del Parlamento catalán, no adoptadas, por tanto, todavía⁸⁰.

En consecuencia, el Tribunal circunscribió su enjuiciamiento a las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña enunciadas en el Estatuto de Autonomía. De las cuales declaró incursas en inconstitucionalidad las que denominaba “típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial”, por considerar que afectaban, añadía, 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 ejercicio⁸¹. En cambio, no estimó inconstitucionales la asignación estatutaria al Consejo de Justicia de Cataluña, de

⁸⁰ Cfr. FJ 48.

⁸¹ En concreto mencionaba las contempladas en los siguientes apartados del art. 98.2: 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.

funciones relacionadas con la administración de la Administración de Justicia”⁸².

3.3.3. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE JUSTICIA DE CATALUÑA

Por último se pronunció el Tribunal sobre la integración de Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio en el Consejo de Justicia de Cataluña y a atribución de su presidencia a quien ostentara la del Tribunal Superior de Justicia radicado en la Comunidad Autónoma. Extremos ambos contemplados en el art. 99.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. A tal efecto, comenzó por reiterar su actitud contraria, por inconstitucional, a la caracterización del Consejo de Justicia de Cataluña como un órgano de gobierno de la judicatura en la Comunidad Autónoma. Acto seguido confirmó su planteamiento de reducirse a funciones de naturaleza administrativa las que la Constitución permite ejercer al órgano. A esto añadió, de un lado, que la decisión de integrar a Jueces y Magistrados en la composición del Consejo de Justicia de Cataluña suponía hacer uso de la excepción contemplada en el art. 147.4 de la Constitución, que impide, por principio, a unos y otros ejercer funciones ajenas a la potestad jurisdiccional; y, de otro, que el Estatuto de Autonomía no es la norma constitucionalmente apropiada para concretar ninguna excepción al respecto ni, por consiguiente, tampoco, para encomendarle al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña la presidencia de aquel órgano administrativo.

De conformidad con todo ello el Tribunal declaró inconstitucional este último extremo de la disposición citada, pero no hizo otro tanto con su llamamiento a integrar en el órgano a Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio, dado en qué términos se expresaba al respecto la norma estatutaria. Pues precisaba ésta que tal integración habría de producirse en de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. De modo que, como tal remisión no merma la competencia del legislador orgánico para determinar con plena libertad “entre qué profesionales de los mencionados en el precepto pueden ser nombrados los componentes del Consejo de Justicia” y permite, en su caso, “incluir entre ellos a Jueces y Magistrados, habilitándolos, de esta forma, para el ejercicio de funciones ajenas a la potestad jurisdiccional”, decidió el Tribunal desestimar en este punto la impugnación de los recurrentes⁸³.

En resumidas cuentas, la inconstitucionalidad advertida por el Tribunal en la regulación estatutaria del Consejo de Justicia de Cataluña es de carácter

⁸² Según precisaba, se acomodan a la Constitución las atribuciones contempladas en el art. 98.2, apartados f) “precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del (CGPJ)”, g) información sobre propuestas en materia de organización y demarcaciones, h) presentación de una memoria al Parlamento e i) reiterativo del art. 98.1 EAC.

⁸³ Cfr. FJ 49.

formal. No en balde, le niega aquél al Estatuto de Autonomía catalán la posibilidad de hacer lo que, sin embargo, autoriza a la Ley Orgánica del Poder Judicial: regular eventuales fórmulas de desconcentración del Consejo General del Poder Judicial no imprescindibles constitucionalmente.

De donde se sigue que el elenco de funciones a desempeñar por el Consejo de Justicia de Cataluña no tiene por qué quedar reducido a aquellas enunciadas en su Estatuto que el Tribunal considera conformes con la Constitución, por estimarlas conciliables con el ámbito competencial asumible por una Comunidad Autónoma en la administración de la Administración de Justicia y ejercitables por un órgano autonómico. El legislador orgánico puede ampliar esa enumeración con atribuciones de las declaradas inconstitucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio, por tratarse de las típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial. Para ello basta con que su Ley Orgánica acometa la tarea de desconcentrar el Consejo General del Poder Judicial y le asigne a los órganos que fueren esa clase de cometidos.

Otra cosa es dilucidar si dicha Ley Orgánica decide finalmente encomendar esta última categoría de atribuciones a órganos como el Consejo de Justicia de Cataluña, calificado de autonómico por el Tribunal, qué consecuencias tendría dicha decisión para tales instituciones, dada la dual condición autonómica –por su origen estatutario– y estatal –fruto de dicha desconcentración– de las funciones que podría desplegar entonces.

3.4. *Valoración doctrinal del pronunciamiento constitucional*

La referida decisión del Tribunal sobre el Consejo de Justicia de Cataluña ha sido objeto de análisis doctrinales muy críticos, a veces, como el efectuado por Miguel Ángel Aparicio. Para quien dicho juicio constitucional discurre por derroteros más políticos que jurídicos o, por decirlo con sus propias palabras: “discurre más por los manifiestos que en su día emitió la Asociación Profesional de la Magistratura que por cualquier análisis ponderado de los preceptos estatutarios y su posible contraste con el texto y contexto constitucionales”⁸⁴.

De este modo prologaba el autor citado sus discrepancias con la conclusión alcanzada por el Tribunal en torno al art. 97 del Estatuto. De incomprensible calificaba, además, la declaración de su inconstitucionalidad por las razones ex-

⁸⁴ Con ello se refiere Miguel Ángel Aparicio a los durísimos embates que, procedentes del Consejo General del Poder Judicial y de la Asociación Profesional de la Magistratura, recibió el Proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en tramitación cuando se aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña, tendente a la introducción generalizada de los consejos territoriales autonómicos del poder judicial con idéntica composición y funciones a los que, según el citado autor, pretendía regular el Estatuto catalán. Cfr. “Comentario a la Sentencia 31/2010, sobre el Poder Judicial”. *Revista catalana de dret públic*. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, p. 199/204.

presadas en el FJ 47 de la Sentencia, pues, según argumenta Miguel Ángel Aparicio, coinciden dicha fundamentación jurisprudencial y el enunciado de la disposición anulada. Téngase presente que, en virtud de esta última, el Consejo de Justicia de Cataluña habría actuado sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial, como órgano desconcentrado suyo y de acuerdo con lo que indicase la Ley Orgánica del Poder Judicial. De forma, añade el autor citado, que, si dicha Ley Orgánica “no regulare en su texto algún tipo de Consejo Territorial del Poder Judicial que pudiese tener existencia en Cataluña, dicho Consejo previsto en la citada disposición, carecería de vigencia normativa aunque estuviese previsto normativamente”⁸⁵.

A la vista de tales circunstancias, concluye Miguel Ángel Aparicio afirmando la posibilidad de entender fundado el vicio de inconstitucionalidad apreciado por el Tribunal no en la infracción de cualquier tipo de reserva constitucional, sino en la “osadía propedéutica” de contemplar el Estatuto la existencia de un Consejo de Justicia de Cataluña, por más que la condicionase a las determinaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Según dicho autor, en definitiva, “el Tribunal Constitucional anula un precepto que pueda contradecir una adecuada técnica legislativa pero que no formula una propuesta contraria a los mecanismos de reserva constitucional”⁸⁶. Por eso, añade:

“El Tribunal Constitucional no ha cometido el error de creer que el Estatuto creaba un órgano de gobierno judicial dependiente de la Generalitat; lo que ha afirmado más sencillamente, es que el Estatuto ni siquiera podía mencionar la existencia hipotética de un órgano de gobierno judicial territorial ajustado a las pretensiones que en su momento contuviera la Ley Orgánica del Poder Judicial. El anatema procede de la simple previsión de la existencia de un órgano; no del contenido de su regulación estatutaria”⁸⁷.

El resultado, contrario a cualquier lógica, insiste Miguel Ángel Aparicio, es que el Consejo de Justicia de Cataluña es inconstitucional y nulo a causa de la disposición que crea o de las relativas a su composición, sin que eso afecte a todas sus competencias ni a la posibilidad de integrar en él alguna clase miembros.⁸⁸

En íntima relación con las recién referidas críticas se sitúan las formulas por Miguel Ángel Cabellos en torno, también, a la decisión que incluye la STC 31/2010 sobre el Consejo de Justicia de Cataluña. En lo que importa aquí dicho autor comienza destacando del análisis jurisprudencial dedicado al Título III del Estatuto de Autonomía catalán su tenor favorable a la colaboración entre dicha norma y la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial. Gracias a ello, afirma Miguel Ángel Cabellos, la Sentencia ofrece

⁸⁵ Cfr. *Ibíd.*

⁸⁶ Cfr. *Ibíd.* pp. 204 y 205.

⁸⁷ Cfr. *Ibíd.* p. 205.

⁸⁸ “O sea –añade–, un órgano inexistente (¿rampante?), es además amputado en su composición y finalmente diezmado en sus atribuciones. Tal vez haya existido un exceso de influencia literaria en la redacción de estos extremos de la Sentencia. Cfr. *Ibíd.* p. 205.

interpretaciones conformes con la Constitución “de buena parte de los preceptos impugnados”⁸⁹. Sin perjuicio de lo cual, destaca el citado autor, la excepción a esa actitud que muestra el Tribunal en relación con el Consejo de Justicia de Cataluña, mediante la cual no en balde descarta la colaboración internormativa a su respecto⁹⁰.

Para Miguel Ángel Cabellos, además, la STC 31/2010 conceptúa erróneamente el Consejo de Justicia de Cataluña al calificarlo de órgano autonómico, pues, según sostiene, no era esa la intención del Estatuto de Autonomía⁹¹. Quizá esa concepción, añade, ayude a comprender que la decisión del Tribunal con respecto al órgano fuese declararlo inconstitucional, descartando así toda suerte de colaboración normativa en este campo entre el Estatuto y la Ley Orgánica del Poder Judicial⁹².

Lo sorprendente para el autor citado es que cuando todo hacía pensar en una declaración de inconstitucionalidad de toda la regulación estatutaria sobre el Consejo de Justicia de Cataluña, el Tribunal concluyese admitiendo la pervivencia del órgano sobre la base de la conocida distinción entre funciones susceptibles de ejercerse por éste y las que, por referirse o afectar al gobierno del poder judicial le están vedadas.

Tan interesante como la opinión de Miguel Ángel Cabellos sobre los aspectos hasta aquí referidos de la Sentencia, lo es su juicio sobre la conclusión jurisprudencial alcanzada a su respecto. Pues no se concreta ésta en una declaración de inconstitucionalidad del órgano, sino en el desenlace impredecible que expresan las declaraciones de inconstitucionalidad sobre sus

⁸⁹ Cfr. “Poder Judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña”. *Revista catalana de dret públic*. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. pp. 206/207 y 208.

⁹⁰ Cfr. *Ibíd.* p. 209. Sobre tal excepción a la colaboración internormativa entre el Estatuto de Autonomía catalán y Ley Orgánica del Poder Judicial, expresada en la STC 31/2010 con respecto al Consejo de justicia de Cataluña, ha vuelto Miguel Ángel Cabellos en *los consejos de justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro*. Cit. p. 104.

⁹¹ En este punto afirma expresamente que, “aun luego de examinar si el Estatuto puede o no prever un órgano desconcentrado del CGPJ y concluir con una respuesta negativa, el Tribunal se refiere a la ‘impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC’, referencia donde verdaderamente lo único impropio es hablar de ‘órgano autonómico’, pues en ningún caso pretendía el Estatuto crear un órgano tal”. Cfr. *Poder Judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Cit. pp. 209 y 210. A este asunto le dedica Miguel Ángel Cabellos el epígrafe “la confusión sobre la naturaleza del órgano, en: *Los consejos de justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro*. Cit. p. 106.

⁹² “Pues es claro –añade– que si el Estatuto hubiera pretendido crear un órgano de la Comunidad autónoma con facultades atinentes al gobierno del poder judicial, la conclusión hubiera tenido que ser, ciertamente, la inconstitucionalidad del mismo. Lo que ocurre es que, como se ha dicho ya, la pretensión del Estatuto era muy diferente”. Cfr. *Poder Judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*. Cit. p. 210.

competencias (“una suerte de voladura controlada del órgano”, dice), mediante las cuales efectúa a la postre el Tribunal una mutación del Consejo de Justicia estatutariamente regulado. “Para dejar en pie un órgano distinto e inesperado (semejante al tipo de consejo de justicia que prevén los Estatutos aragonés, valenciano, balear o castellano-leonés), añade nuestro autor⁹³; y, a todo ello, además: Por si fuera poco se vislumbra la posibilidad de una dualidad de consejos en cada comunidad, pues el TC en el FJ 47 acepta expresamente que el Consejo, entendido como órgano desconcentrado, fenecido en su pretensión estatutaria, pueda volver de la mano de la LOPJ si ésta así lo dispone⁹⁴.”

Extremo este sobre el cual vuelve más adelante para subrayar la posibilidad que abre la Sentencia al legislador orgánico para crear órganos desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial y hacerlo, sin por eso, generar una multiplicidad de órganos de naturaleza y composición distintas. Si así sucede y permanece el resto de la regulación estatutaria del Título III en pie, concluye, “algo habremos ganado, aunque sea a través de vías un tanto tortuosas y siempre que la Ley Orgánica del Poder Judicial sea coherente con las previsiones estatutarias que a ella se remiten, en la aproximación del poder judicial al modelo de Estado⁹⁵.”

Ante este último reto para el Estado Autonómico de cohonestar su estructura políticamente descentralizada con la regulación del Poder Judicial, se ha referido también Ángela Figueruelo para significar, en lo que aquí importa, la conveniencia de prescindir de la denominación, por equívoca, de los Consejos de Justicia Autonómicos. Pero también para subrayar la necesidad de configurar un nuevo órgano de gobierno del Poder Judicial de naturaleza únicamente administrativa, sustentado, entre otros, en el principio de desconcentración y desprovisto del rasgo de la descentralización política. Eso, según la citada autora, permitirá reordenar el gobierno periférico judicial mediante órganos estatales subordinados al Consejo General del Poder Judicial, en lo atinente también al régimen jurídico de sus actos que habrán de ser recurribles ante esta última instancia. En cuanto al encaje de tales órganos de la administración de Administración de Justicia, concluye Ángela Figueruelo, “será más fácil si se les reconoce un carácter prioritariamente consultivo⁹⁶.”

⁹³ En esta “reinvencción del Consejo de Justicia de Cataluña”, por la STC 31/2010, insiste Miguel Ángel Cabellos en: *Los consejos de justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro*. Cit. pp. 110 a 112.

⁹⁴ Cfr. *Poder Judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Cit. p. 210.

⁹⁵ Cfr. *Ibid.* p. 211.

⁹⁶ Cfr. “La incidencia de la STC 31/2010 en la legislación del Estado: Apuntes de cara a la futura modificación de la LOPJ”. Estudios sobre la STC 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Enrique Álvarez Conde, Cecilia Rosado Villaverde y Francisco Javier Sanjuán Andrés (coordinadores). Madrid, 2011, p. 341/357 y 358.

3.5. *Reclamación parlamentaria al Gobierno en torno a los consejos de justicia de ámbito autonómico*

Cronológicamente los hechos se han sucedido en el orden relatado. Primero fue la Sentencia y luego las valoraciones críticas dedicadas a la misma por la doctrina, no sin consecuencias prácticas inmediatas, conviene añadir, a la vista del movimiento iniciado por el Congreso de los Diputados para solventar el problema atinente al vicio de inconstitucionalidad formal en que incurría la regulación estatutaria del Consejo de Justicia de Cataluña. Téngase presente que ese paso se ha producido a instancia de Josep Antoni Durán i Lleida, en su calidad de Portavoz del Grupo Parlamentario catalán, durante el debate de política general sobre el estado de la nación correspondiente a 2011. Quien presentó una propuesta⁹⁷ que aprobó la Cámara⁹⁸, dando lugar a la Resolución núm. 16, rotulada “Administración Única y adaptación de la Justicia a la estructura territorial del Estado”⁹⁹. Adviértase el paralelismo de la expresión con la reflexión referida de Miguel Ángel Cabellos en torno a la conveniente “aproximación del Poder Judicial al modelo de Estado”.

Consecuentemente con ello y, en virtud de dicha resolución, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a la “Adaptación del Poder Judicial a la estructura autonómica” y, más concretamente, en lo que importa aquí, a la “creación de los Consejos de Justicia de ámbito autonómico”. Lo cual, visto desde el tenor de la STC 31/2010, significa tanto como requerir a la postre del legislador orgánico la ejecución de una tarea tendente a desconcentrar el Consejo General del Poder Judicial, con el consiguiente efecto para algunos

⁹⁷ Se trata de la Propuesta de resolución núm. 39, rubricada: “Administración única y adaptación de la justicia a la estructura autonómica del Estado”. En su virtud, el Congreso de los Diputados instaría al gobierno a la “adaptación del Poder Judicial a la estructura autonómica” y más concretamente, en lo que importa aquí, a “cumplir el compromiso adquirido ante la Cámara de presentar el Proyecto de Ley de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que desarrolle legislativamente las medidas que, en el ámbito de la Justicia, prevén de manera expresa los nuevos Estatutos de Autonomía. De manera concreta, deberán desarrollarse legislativamente las previsiones para otorgar a los Tribunales Superiores de Justicia las nuevas competencias en materia de casación, creación de los Consejos de Justicia de ámbito autonómico y nueva asunción de competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de los medios personales y materiales y en la definición de la Planta Judicial en sus respectivos territorios”. Cfr. BOCG. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. 11 de julio de 2011. Núm. 604, pp. 32 y 33.

⁹⁸ En los términos de la enmienda 99, socialista, se hace constar en el Diario de Sesiones, por 193 votos a favor, 152 en contra y una abstención. Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2011. IX Legislatura. Núm. 258. Correspondiente a la Sesión Plenaria núm. 246, celebrada el jueves 30 de junio de 2011, p. 19

⁹⁹ La cual incluye un párrafo idéntico al reproducido en la nota 109, donde se daba cuenta de la propuesta de resolución núm. 39. Cfr. BOCG. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. 11 de julio de 2011. Núm. 604, p. 73.

o todos los consejos judiciales periféricos resultantes, bien de coexistir con otros en el mismo territorio autonómico –teniendo presente que los contemplados en los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz cuentan con atribuciones sin tacha de inconstitucionalidad que pueden atribuirles los legisladores autonómicos aragonés, balear, castellano-leonés y valenciano a sus consejos judiciales–, bien, de convertirse en un solo órgano provisto de la doble naturaleza, estatal y autonómica, que necesariamente habrían de comunicarles el carácter dual de sus funciones, en razón de su procedencia, la Ley Orgánica del Poder Judicial, de una parte, y aquellos Estatutos de autonomía o sus leyes de desarrollo, de otra.

3.6. Breve reflexión crítica en torno a la desconcentración del Consejo General del Poder Judicial

A este último respecto, no es dudoso que el propósito del Congreso de los Diputados, enunciado en su referido acuerdo de 30 de junio de 2011, es más ambicioso que el de solventar los problemas derivados de la inconstitucionalidad formal advertida por el Tribunal en la regulación estatutaria del Consejo de Justicia de Cataluña. Circunstancia esta que, unida a la indefinición de los Estatutos de Autonomía aragonés, balear, castellano-leonés y valenciano sobre los órganos que contemplan, más o menos equivalentes al citado, favorecerá un tratamiento uniforme de todos los consejos judiciales periféricos por la futura Ley Orgánica del Poder Judicial con el concurso de los legisladores autonómicos concernidos.

En íntima relación con ello se sitúa la cuestión suscitada por Pablo Lucas antes de publicarse la STC 31/2010. Esgrimía éste, entonces, en primer lugar, el distinto tratamiento que recibían o reciben los consejos judiciales en los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales en cuanto a sus respectivos niveles de definición (refiriéndose con ello, quiere entenderse aquí, a los contemplados, respectivamente, en los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz, de un lado; y en lo el aragonés, el balear, el castellano-leonés y el valenciano, de otro). En segundo término, invocaba la pluralidad de fuentes atributivas de funciones al Consejo de Justicia de Cataluña (la Ley Orgánica del Poder Judicial, las decisiones procedentes del Consejo General del Poder Judicial delegándoles tareas, y el propio Estatuto de Autonomía catalán), así como el distinto régimen impugnatorio de sus actos. Para extraer de ambos pormenores como conclusión la dificultad que suponía gestionar el conjunto resultante de implantar este diseño, requerido, añadía, de dosis importantes de trabajo, habilidad y prudencia¹⁰⁰.

Conviene subrayarlo porque en las nuevas circunstancias el problema no ha desaparecido, continúa tan vivo como la reflexión del citado autor, en cuya virtud sostenía que dicha complicación no era “razón suficiente para no em-

¹⁰⁰ Cfr. A vueltas con el Consejo General del Poder Judicial. Cit. pp. 92 y 93.

prender aquellas iniciativas que sean imprescindibles”. Aunque, según añadía, esos cambios no lo eran. Pues, “ni la autonomía garantizada constitucionalmente a las Comunidades Autónomas, ni la preservación de la independencia de los jueces y magistrados, ni la mejor satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva exigen esta solución”¹⁰¹.

Es más, la reflexión del citado autor admite completarse afirmando que no se alcanza a comprender en qué favorece al autogobierno de las Comunidades Autónomas esta “cierta federalización” del servicio público de la justicia en el Estado Autonómico, por decirlo con palabras de López Aguilar, consustancial a la creación de los consejos judiciales autonómicos, ni tampoco en qué benefician éstos a la independencia del Poder Judicial¹⁰². Tanto más en lo que a esto último se refiere, cuanto, como se insinuaba al comienzo de estas páginas, las cuestiones polémicas que solían acompañar al Consejo General del Poder Judicial parecían haber remitido en los últimos tiempos luego de haber sometido la institución a sucesivas reformas legislativas sobradamente conocidas. Sin embargo, tal vez la esperada desconcentración del órgano reabra algunas de tales polémicas aparentemente fenecidas o, en otro caso, origine una nueva (aunque en ninguno de ambos supuestos quepa aventurar nada, en principio, sobre sus posibles consecuencias para el Consejo General del Poder Judicial, salvo la de desvelar cualquier extremo perfectible del órgano, quizá).

Así, no puede decirse que en España la judicatura haya logrado sustraerse al fenómeno del corporativismo, por ejemplo, de tal modo que le sea ajena o extraña la propensión abusiva hacia la solidaridad interna y la defensa del grupo, mostrada por tantos colectivos profesionales. También el integrado por Jueces y Magistrados participa de esta característica, como asimismo su órgano de gobierno.

Tampoco cabe sostener que durante el período coincidente con la vigencia de la Constitución de 1978 la judicatura española haya sido impermeable a la politización. Al menos no se ha mostrado así la integrada en las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados, pues, cada una de ellas, tiende a conducirse en tan intensa armonía con un partido político que, a veces, resulta difícil determinar a cuál de los dos, la asociación judicial o el partido, le corresponde la definición de sus respectivas políticas, idénticas en materia de política judicial.

En otro orden de cosas, no conviene pasar por alto que la Constitución española vigente, inspirándose en el modelo del Consejo judicial, contemplado en las Constituciones francesa e italiana ha creado el Consejo General de Poder Judicial, con el mismo propósito que aquellas: establecer un meca-

¹⁰¹ Cfr. *Ibíd.* p. 93.

¹⁰² Cfr. “Justicia y poder judicial: radiografía de una crisis cronicada”. *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*. Núm. 5, 2009, p. 11/23.

nismo garantizador de la independencia, añadido a los ya tradicionales de la inamovilidad judicial y del sometimiento exclusivo del juez a la ley. De acuerdo con ello, tras denominarlo “el órgano de gobierno” del Poder Judicial, se ocupa de asignarle tareas, bien que no de forma exhaustiva, pues confía a la ley orgánica la definitiva determinación de sus funciones. En concreto, la Constitución le encomienda expresamente al Consejo ocuparse de lo relativo a los “nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” de los órganos judiciales o de sus titulares.

Hasta la creación del Consejo tales cometidos los desempeñaba el Gobierno, a través de su Ministro de Justicia, con la consecuencia, por decirlo con palabras del Tribunal Constitucional, de poder enturbiar la imagen de la independencia judicial. Eventualidad no contemplada por las constituciones de tantos otros Estados, en donde, no por eso es cuestionada sistemáticamente la independencia de sus jueces.

En todo caso, no debe minusvalorarse la preocupación por garantizar la independencia del juez frente a los demás poderes de Estado, en especial ante el ejecutivo, como recuerda López Guerra. Al fin y al cabo, como dice, la independencia judicial es un elemento imprescindible para el Estado de Derecho. Pero, aun así, no es impertinente preguntarse al respecto, cómo hace el autor citado, si esta suerte de garantía representa hoy un problema real. Pues no le falta la razón cuando sostiene que, posiblemente, “si hubiera que hablar de amenazas a la independencia judicial habría que buscar los mayores peligros más en el ámbito de lo privado que en el de lo público”, como sucede con el caso de los juicios paralelos a la prensa, añade más adelante¹⁰³.

Pues bien, no es dudoso que órganos provistos de facultades como las atribuidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía a los consejos judiciales catalán o andaluz, puedan mermar considerablemente la pujanza del corporativismo atribuible Al Consejo General del Poder Judicial.

En cambio, solamente puede contribuir a enfatizar la politización tantas veces imputada al Consejo General del Poder Judicial, incluso por la doctrina, la autorización, de los Estatutos de Autonomía o de las leyes que los desarrollen, a los consejos judiciales que contemplan, para participar en la designación de órganos judiciales. Cuando, precisamente, se le critica al Consejo General del Poder Judicial el que su actuación en ese ámbito esté condicionada por el tipo de “ideología” en cada momento mayoritaria entre sus miembros; y, de otro, se resalta que se abriría con ello a los partidos políticos la posibilidad de influir, gracias a tales designaciones, en la persona elegida, perfectamente conocedora de qué formación política respalda su nombramiento.

¹⁰³ Cfr. “La justicia como derecho ciudadano. Algunas cuestiones actuales”. *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*. Núm. 5, 2009, pp. 27/34 y 35.