

*Centro de Estudios
Sociales y Jurídicos*
SUR DE EUROPA

* * *

**ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO
DEL CONSEJO DE JUSTICIA
EN EL CONTEXTO AUTONÓMICO
(2008)**

SUMARIO

I. EL MARCO GENERAL Y COMPARADO

1. Perspectiva histórica
2. Diseño institucional y complejidad organizativa
3. Los modelos comparados y su evolución
4. El poder judicial ante el desbordamiento del sistema de fuentes

II. EL DEBATE SOBRE EL CGPJ EN ESPAÑA

1. Los puntos críticos del debate sobre el CGPJ
2. Las pautas de evolución
3. Argumentos para la reforma

III. EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL EN ESTADOS POLITICAMENTE DESCENTRALIZADOS

1. La perspectiva comparada
2. El poder judicial en el Estado de las Autonomías
3. El problema competencial y el Libro Blanco de la Justicia
4. La vía de reforma de la LOPJ

IV. EL NUEVO MARCO AUTONÓMICO: EL CONSEJO DE JUSTICIA DE ANDALUCIA

1. Introducción
2. Modelos intermedios
 - 2.1. *Modelo A. Un Consejo equivalente a las salas de gobierno*
 - A. Competencias
 - B. Ventajas e inconvenientes
 - Modelo B. Un Consejo ajustado a las posibles previsiones de la LOPJ*
 - A. Caracterización del Consejo de Justicia
 - B. Rasgos esenciales y naturaleza jurídica
 - C. Composición y organización
 - D. Funcionamiento y atribuciones
 - Modelo C. Un Consejo de dimensión maximalista*
 - A. Los riesgos de inconstitucionalidad: la impugnación del Consejo de Justicia de Cataluña
 - B. Ambitos competenciales

BIBLIOGRAFÍA

HAN COLABORADO en la elaboración del presente estudio, por orden alfabético:

GOMEZ CORONA, ESPERANZA, Profesora Colaborado Doctora de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

MORALES ARROYO, JOSE MARIA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

PEREZ SOLA, NICOLAS, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

PORRAS NADALES, ANTONIO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

REVENGA SANCHEZ, CARLOS MIGUEL, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz

RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

La dirección y coordinación final ha corrido a cargo de Antonio Porras Nadales

Centro de Estudios Sociales y Jurídicos “SUR DE EUROPA”

I. EL MARCO GENERAL Y COMPARADO

1. Perspectiva histórica

La aparición histórica de los Consejos de Justicia a partir del constitucionalismo contemporáneo posterior a la segunda posguerra fue saludada por la doctrina constitucional europea como una expresión del triunfo definitivo del principio de división de poderes. Se trataría de una especie de hito institucional donde se expresa una plena madurez histórica del constitucionalismo europeo a partir de mediados del siglo XX, reflejando el desarrollo completo de las potencialidades presentes en el modelo originario del principio de división de poderes y asegurando al fin un mecanismo institucional plenamente autónomo al servicio de la independencia del poder judicial.

El aparente retraso histórico de este fenómeno se debería en primer lugar a la relativa precariedad institucional en que, tras los periodos revolucionarios y durante la mayor parte del siglo XIX, quedó enmarcado el poder judicial en la tradición constitucional continental, siguiendo una pauta bien diferente a la línea evolutiva que se desarrolla en el modelo anglosajón y su posterior evolución norteamericana. La centralidad progresiva que adquiere en Europa el principio de legalidad y el paralelo predominio de la forma de gobierno parlamentaria contribuyeron a consolidar un circuito de responsabilidad política en manos de los respectivos ministros de justicia, impidiendo un desarrollo institucional autónomo de la instancia judicial más allá de la estricta dimensión funcional, individual y atomizada, en que se proyecta la labor jurisdiccional, encargada a unos jueces profesionales cuya carrera se configura al modo de auténticos funcionarios públicos.

Darí­a pues la impresión de que en Europa el principio de división de poderes constituía todavía a comienzos del siglo XX una especie de tarea constitucional incompleta, hasta conseguir acceder históricamente a su momento de cierre o maduración final con el diseño de los Consejos de Justicia, encargados de tutelar la plena autonomía organizativa del poder judicial al servicio de una efectiva y completa independencia de los jueces.

Por supuesto esta especie de maduración histórica no respondía solamente al simple paso del tiempo, sino que era también al mismo tiempo el reflejo o la expresión de toda una serie de transformaciones generales en el estado y en sus relaciones con la sociedad, que venían a redefinir al papel estratégico de la instancia judicial. Tengamos presente que para el universo liberal propio del siglo XIX la

instancia judicial operaba fundamentalmente en el ámbito propio de la sociedad civil, implicando pues un escaso grado de relación con las esferas públicas (más allá del ámbito normalizado del derecho penal): lo que constituiría al fin el reflejo de un contexto típicamente abstencionista, donde los ciudadanos proyectaban sus relaciones fundamentalmente en el entorno propio de la sociedad de mercado regida por el derecho civil o privado, configurando unas pautas de vida social escasamente interferidas por el poder público.

El siglo XX representa en cambio la emergencia del fenómeno intervencionista y el paralelo desarrollo del derecho público (claramente expresado con la aparición del concepto de “servicio público” a partir de la llamada escuela de Burdeos, con Duguit y Jèze) así como la entrada en juego dentro de las esferas jurídicas de las nuevas figuras de los derechos sociales, que se estrenan en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y se consolidan en el viejo continente a partir de Weimar en 1919. Si el control en vía jurisdiccional del tradicional derecho privado, predominante durante la etapa liberal, no suscitaba apenas espacios de colisión entre la esfera judicial y el poder ejecutivo (permitiendo en teoría un rol funcional a los ministerios de justicia como soporte organizativo de la administración de justicia), en cambio la emergencia del derecho público y el desarrollo creciente del intervencionismo estatal al servicio de la garantía efectiva de los nuevos derechos sociales de carácter prestacional, coloca a las relaciones entre poder ejecutivo y poder judicial dentro de una nueva y original línea de tensión, lo que exige paralelamente la necesaria intensificación de las garantías institucionales al servicio de la independencia efectiva del poder judicial. Recordemos por ejemplo que el primer gran programa intervencionista de la historia, el *New Deal* de Roosevelt, tuvo que hacer frente a toda una auténtica batalla judicial desde el Tribunal Supremo de Estados Unidos, en uno de los periodos más difíciles para el desarrollo del derecho constitucional norteamericano.

La emergencia del intervencionismo público canalizado desde las instancias gubernamentales configura pues un nuevo escenario problemático para las relaciones entre poder ejecutivo y poder judicial, exigiendo un incremento de las garantías de autonomía del poder judicial, especialmente en su creciente tarea de control de la administración intervencionista.

Así pues, el desarrollo completo del principio de división de poderes implicará a partir del constitucionalismo del siglo XX un mayor marco de complejidad en el sistema de relaciones interinstitucionales, al servicio tanto de la autonomía efectiva de los poderes del estado como del juego de los mecanismos de equilibrio entre todos y cada uno de ellos.

2. Diseño institucional y complejidad organizativa

Este incremento de la complejidad institucional del sistema va a tener su primer reflejo en el modo de diseñar las nuevas instituciones de gobierno del poder

judicial, los Consejos de Justicia, que en principio se van a mover en torno a tres criterios selectivos.

- A) Un criterio de tipo profesional-corporativo donde se entiende que es el propio personal judicial el que tiene que desarrollar unos mecanismos electivos más o menos específicos (eventualmente a través de sus propias redes asociativas) para determinar la composición del Consejo, asegurando así una proyección relativamente ajena al pluralismo político existente en cada momento, e implicando en consecuencia un relativo alejamiento institucional de los Consejos del circuito propio de la representación política.
- B) Un criterio de tipo político-pluralista donde se entiende que deben ser los órganos representativos, es decir, las cámaras, los encargados de la designación de los miembros del Consejo que, en consecuencia, reflejará de forma más o menos indirecta el propio pluralismo existente en cada momento en la sociedad. Un criterio que naturalmente presentará dificultades para aplicarse operativamente considerando las limitaciones de militancia política del personal judicial.
- C) Un criterio de tipo presidencial (característico lógicamente de los sistemas presidenciales o semipresidenciales) donde se entiende que será la suprema instancia representativa del sistema la que deberá encargarse de asegurar los equilibrios generales que requiere la autonomía institucional del nuevo órgano en su proceso de designación.

Como es natural el debate europeo se ha centrado hasta ahora en torno fundamentalmente a los dos primeros modelos, dando lugar a un tipo de respuesta de carácter ecléctico o de síntesis entre ambos, que parece por ahora la tendencia dominante. Naturalmente con la salvedad de que, para evitar una excesiva dependencia del Consejo de los circuitos representativos y de los sistemas de mayorías existentes en cada momento, se establece un mandato de duración diferente al periodo normal de la legislatura.

Teóricamente tal modelo ecléctico parece orientado a neutralizar los riesgos alternativos tanto de un exceso de proyección corporativa o profesionalizada en la composición del Consejo como de una dependencia demasiado acusada de los órganos políticos y sus mayorías oscilantes en el tiempo, asegurando al final un mayor grado de autonomía institucional del órgano de gobierno del poder judicial. Autonomía que persigue en última instancia una mejor incardinación del nuevo órgano dentro del complejo sistema institucional del principio de división de poderes.

Sin embargo estas posibilidades de diseño institucional de los Consejos mantienen inicialmente incólume la presencia de los ministerios de justicia, a quienes corresponde en principio la responsabilidad política ante las cámaras así como la

responsabilidad de gestionar la financiación de la justicia a través de la ley anual de presupuestos. Igualmente suele mantenerse la existencia de una esfera de autoorganización de la labor interna de los juzgados y tribunales (sistemas llamados de *court service* o *court administration*, el equivalente a las *salas de gobierno* españolas) que a lo largo del tiempo van a adquirir en algunos países una significación reforzada.

El resultado final de este proceso será pues un incremento de la entropía o complejidad organizativa de la administración de justicia, implicando un despliegue de ámbitos funcionales heterogéneos que exige el diseño de modelos institucionales altamente diferenciados y especializados.

El conjunto de tareas relacionadas con la administración de justicia se desplegaría como mínimo en torno a los siguientes ámbitos.

A) Ámbitos relacionados con el status judicial y la ordenación del trabajo de los tribunales:

- Nombramientos
- Promoción y ascensos
- Formación
- Disciplina y sanciones
- Asignación de casos a tribunales

B) Ámbitos relacionados con la política de justicia:

- Relaciones externas
- Cooperación judicial
- Configuración del servicio público
- Personal de administración de justicia
- Nombramientos de personal administración de justicia
- Estudios e investigación
- Asesoramiento al Ministro
- Control de calidad

C) Ámbitos relacionados con la esfera de gestión:

- Edificios
- Seguridad
- Tecnologías
- Organización administrativa
- Información al público

D) Ámbitos relacionados con la esfera de la financiación:

Elaboración de presupuestos
Asignación de recursos
Capacidad de gasto

Debe entenderse que la distribución general de tareas de estos cuatro bloques sería susceptible de agruparse en torno a los tres diferentes circuitos institucionales: Ministerios, Consejos, y oficinas judiciales (o *salas de gobierno*); lo que suscita un cuadro de posibilidades evolutivas muy abierto susceptible de evolucionar a lo largo del tiempo.

3. Los modelos comparados y su evolución

Desde la perspectiva del derecho comparado los distintos sistemas de gobierno del Poder Judicial suelen dividirse en términos generales en tres grandes grupos: se trata, como suele ocurrir casi siempre con los “modelos”, de una caracterización de trazo grueso cuyo interés radica, sobre todo, en lo que tiene de intento explicativo de una realidad compleja y difícil de reconducir a categorías. Tales tres modelos son los siguientes:

a) Modelo en el que *el gobierno del Poder Judicial viene atribuido a un órgano incardinado en la propia estructura organizativa de los Tribunales de Justicia*, esto es, un órgano propiamente jurisdiccional de nivel superior (Corte o Tribunal Supremo) al que se le sobreponen funciones de índole gubernativa. Se trata de un modelo cuya matriz se encuentra en el sistema de los Estados Unidos de América, y que se ha extendido, por influjo del mismo, en muchos de los países de América Central y del Sur. Suele ir asociado a un sistema originario en el que no existe una carrera judicial profesionalizada y de por vida, con promoción burocratizada, sino un acceso a la judicatura que puede ser temporal, desde otras profesiones jurídicas, y vinculado al prestigio personalizado cobrado en el desempeño de ellas. Una nota primordial de este (llamado) *modelo americano* es la intervención directa de los otros poderes del Estado (las Asambleas parlamentarias, o bien el presidente del Ejecutivo con el auxilio y consentimiento de éstas) en el nombramiento de quienes acceden a formar parte de la suprema instancia jurisdiccional, que es al mismo tiempo suprema instancia de gobierno judicial. En su condición de tal, a ella le corresponde la designación y (muy a menudo) la remoción de los jueces destinados a los niveles jurisdiccionales inferiores, así como la administración general del aparato de la justicia, con una gestión que admite diferentes grados de desconcentración y reparto entre las distintas instancias. A menudo, la viabilidad del sistema aparece reforzada por una estipulación constitucional que obliga a destinar a la Administración de Justicia un porcentaje determinado del gasto público.

b) Modelo en el que *el gobierno del Poder Judicial queda en manos de una de las secciones del Poder Ejecutivo, normalmente el Ministerio de Justicia, que encuentra en tal función la principal de sus justificaciones históricas*. Se trata de un modelo vinculado históricamente a los avatares de la construcción del Estado de Derecho en la Europa continental, donde la figura del juez, tras los escarceos de la primera época revolucionaria, acabó convertido en un funcionario incardinado en un cuerpo de la Administración, y sobre cuyas dificultades para consolidar unas mínimas garantías de inamovilidad e independencia son conocidas. Conviene destacar sólo que, dada la evolución experimentada por lo que hoy conocemos como Estado Constitucional de Derecho, con la función jurisdiccional convertida en un servicio público sometido a demandas y expectativas crecientes, parece un tanto disfuncional contemplar la posibilidad de una gestión centralizada de los medios personales y materiales adscritos a dicho servicio.

c) Modelo en el que *el gobierno del Poder Judicial se atribuye a un órgano constitucional de nueva planta desvinculado de los otros poderes tradicionales*. Es el modelo que la Constitución española de 1978 “importó” de las experiencias puestas en marcha por el constitucionalismo de posguerra (fundamentalmente tras la Constitución francesa de 1946 y la italiana de 1947), precisamente para reforzar y consolidar las garantías “colectivas” e individuales que se estimaban deseables para un correcto emplazamiento del Poder Judicial y de todos y cada uno de los sujetos que lo integran en la arquitectura del sistema. Se trata, por lo demás, de un modelo “de llegada”, en el sentido de que es, con frecuencia, el resultado de una reacción frente a los inconvenientes del segundo de los modelos descritos, o bien de una evolución más o menos brusca o sinuosa desde el primero de ellos.

La coexistencia en las funciones de gobierno del Poder Judicial de rasgos que corresponden en rigor a cada uno de los tres modelos (funciones de gobierno y administración repartidas entre ciertas Cortes o Tribunales, órganos del Poder Ejecutivo, e instituciones constitucionales sobrepuestas *ad hoc*) es casi siempre una fuente de conflictos y un desafío para la “ingeniería constitucional” que tiene hoy, en este asunto del gobierno del Poder Judicial, uno de sus principales retos. De ahí que las tendencias evolutivas al nivel comparado señalen una diversidad de resultados con una casuística enormemente diferenciada.

En general debe recordarse que la finalidad de los Consejos de Gobierno de la Judicatura, en tanto que órganos separados de los otros Poderes, oscilan entre garantizar la independencia del Poder Judicial en su vertiente individual y colectiva, y tener voz propia en el proceso de adopción de las decisiones que afectan al sistema judicial. De uno y otro componente se encuentran ejemplos en Derecho Comparado: por ejemplo, en el Consejo español prevalece la función de garantía, mientras que en Alemania, los Consejos de Representación de la magistratura (el *Präsidentialrat* y el *Richterrat*), lo mismo que el *Judicial Council* del Estado de California, se inspiran más bien en el modelo consultivo/participativo.

Dentro de los sistemas que han acabado por adoptar el modelo de Consejo autónomo, hay también una gran variedad de fórmulas en cuanto a composición del órgano, forma de nombramiento de los miembros, elenco de competencias y grado de autonomía de sus funciones.

Voermans y Albers, en su informe para el caso de Holanda del año 2003, establecían una sugestiva clasificación de base geopolítica, distinguiendo en el marco europeo entre:

A) Los modelos de *sur de Europa* (Francia, Italia, España, Portugal) basados en el diseño más clásico de los Consejos, con unas competencias orientados casi exclusivamente al ámbito nuclear de la actividad judicial; es decir, nombramientos de jueces y ejercicio de potestad disciplinaria, implicando un control general de la carrera judicial: reclutamiento, formación, evaluación, nombramientos, promoción y traslados.

B) Los modelos del *norte de Europa* (Suecia, Noruega, Dinamarca, Irlanda), donde se han desarrollado unos originales sistemas de *agencia independiente* a partir de los originarios sistemas de *Court Service*. La experiencia inspiradora parece ser la de Suecia, cuyo *Dolmstolsverket* existe desde 1975 como un cuerpo administrativo independiente presidido por un director general y un consejo ejecutivo integrado por nueve miembros (entre ellos cuatro jueces y dos diputados), con amplias competencias en materia de iniciativa presupuestaria y capacidad de gestión en ámbitos de personal de la administración de justicia, formación, infraestructuras, tecnologías, gestión y control de gasto, etc. Un comité independiente del propio *Dolmstolsverket* se encarga de los nombramientos judiciales. Siguiendo el sistema de relaciones propio de un modelo de agencia, el ministro correspondiente sólo se hace responsable de los aspectos referidos a la dirección de la misma y a su financiación global. En consecuencia la agencia despliega sus funciones en una dimensión de estricta *gobernanza judicial* implicando toda una amplia serie de tareas como supervisión de los juzgados, control del flujo de casos, promoción de la unidad de criterios, controles de calidad, oficinas, tecnología, selección, formación, etc.

Con sus lógicas variantes, este modelo se ha extendido a otros países nórdicos y a Irlanda y constituye desde la década final del pasado siglo una referencia de prestigio en numerosos sistemas del este europeo como la República Checa, implicando incluso una evolución desde los “tradicionales” Consejos hacia modelos de agencia como en Holanda.

4. El poder judicial ante el desbordamiento del sistema de fuentes

El fuerte dinamismo que presenta el debate general sobre los modelos de organización del gobierno del poder judicial seguramente es un reflejo del modo como las transformaciones de los modernos sistemas jurídicos están impactando

sobre la propia función jurisdiccional, entendida como el principal circuito de control del sistema. Porque no se trata solamente de que la tarea jurisdiccional desborde su tradicional marco de actuación en los ámbitos contenciosos para convertirse en un instrumento estratégico de garantía de los derechos fundamentales, sino de que finalmente la propia instancia judicial estaría reflejando el fenómeno general de sobrecarga (*overload*) del estado social intervencionista.

Una sobrecarga que, en primer lugar, se proyecta de forma más o menos general a todas las democracias occidentales en una dimensión estrictamente *cuantitativa*, provocando una multiplicación de la casuística judicial y generando los conocidos efectos de desbordamiento y consecuente retraso judicial, que en momentos extremos pueden acabar poniendo en crisis al valor mismo de la justicia. Como sucede en otros ámbitos de la actuación estatal, las respuestas a este desafío se sitúan en torno al doble circuito de: (a) crecimiento cuantitativo de los aparatos judiciales y (b) mejoramiento de sus sistemas de organización y gestión.

Desde distintos enfoques manageriales y teorías de la organización se plantean a este respecto numerosas dudas acerca de la eficiencia y eficacia de unos sistemas de organización del trabajo judicial que son deudores de viejas inercias liberales decimonónicas y que aparecen adicionalmente lastrados por un formalismo legal que se configura como un instrumento esencial de garantía. En España este debate aparece concretado por ahora en torno a la iniciativa de la “*Oficina judicial*”, aunque sin grandes novedades hasta el presente; pero se trata de un ámbito problemático que, como hemos comprobado más arriba, afecta a los distintos modelos y alternativas de gobierno del poder judicial (y no sólo de respeto a su autonomía e independencia).

En segundo lugar, el fenómeno de la sobrecarga incide, más allá de su dimensión cuantitativa, en una proyección que podríamos calificar como “cualitativa” y que trataría de responder a la entropía creciente de los ordenamientos, donde la multiplicación y el desbordamiento de los sistemas de fuentes están colocando a los operadores jurídicos (y particularmente a los jueces) ante dificultades crecientes para determinar en cada caso el derecho aplicable. Aunque puede afirmarse que la determinación del derecho vigente constituye la más elemental de las pautas de aplicación del derecho, en este ámbito inciden fenómenos transformadores de gran calado como la superposición de diferentes estratos regulativos, la progresiva territorialización de los ordenamientos, el impacto del derecho europeo, la yuxtaposición de fenómenos de desregulación y re-regulación de ámbitos sociales así como la propia inexistencia de procesos de autodepuración del ordenamiento mediante la práctica de refundiciones o procesos codificadores unido a la insuficiencia de los mecanismos derogatorios: toda esta amplia panorámica determina en la práctica una dificultad creciente para la labor jurisdiccional. Dificultades a las que desde la instancia judicial se suele dar respuesta mediante la aplicación de técnicas propiamente “jurisdiccionales”, es decir, mediante el recurso al precedente: lo que suscita finalmente una nueva y emergente centralidad judicial como respuesta a la creciente entropía del sistema jurídico.

Tengamos en cuenta que se trata de un ámbito cuyas consecuencias problemáticas resultan a menudo acentuadas debido a la fuerte cobertura mediática de determinados asuntos y su impacto sobre la ciudadanía, imponiendo unas exigencias de eficiencia judicial y de unificación de doctrina jurisprudencial o adecuación de la misma a pautas comunes que, aunque formalmente no constituyan un elemento central del “gobierno” del poder judicial, resultan ser al final una demanda ciudadana que se proyecta crecientemente a través de los medios de comunicación.

II. EL DEBATE SOBRE EL CGPJ EN ESPAÑA

1. Los puntos críticos del debate sobre el CGPJ

Pese a que desde el punto de vista estrictamente constitucional la configuración del gobierno del poder judicial queda diseñada en el artículo 122 de la Constitución de 1978 según el modelo europeo dominante (o al menos el modelo del sur de Europa), su desarrollo legal y su funcionamiento efectivo no ha conseguido sin embargo sustraerse de una inagotable polémica que en última instancia afecta a la propia filosofía originaria desde la cual se entiende su composición; es decir, a la dualidad entre el criterio de composición corporativa frente al modelo de selección política. Incluso tras los efectos del Pacto para la Justicia de 2001 que teóricamente venía a resolver estos problemas, las críticas a la politización del Consejo como consecuencia de su proceso de elección siguen incidiendo en numerosos aspectos de su competencia como determinados nombramientos o posiciones generales, en un tipo de crítica que viene afectando igualmente a otras instituciones.

Por supuesto debe quedar claro que las garantías constitucionales de la independencia del poder judicial quedan suficientemente precisadas en nuestro ordenamiento fundamental, no sólo por la reserva de ley orgánica del estatuto judicial sino adicionalmente por la consagración del principio de inamovilidad y el sistema de carrera (artículos 117 y 122 CE). Si el postulado de la independencia judicial queda pues bien especificado desde el punto de vista *funcional*, la determinación del ámbito de autonomía *orgánica* que se atribuye al Consejo se sitúa en torno a la noción de “gobierno del poder judicial” que, aunque en rigor no queda definido en la propia Constitución, se plasma en una serie de competencias que afectan al estricto núcleo judicial (nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario). A partir de este núcleo, ha sido la legislación específica sobre el tema la que ha configurado distintos perfiles competenciales del Consejo, expresando seguramente una relativa falta de estabilidad en la concepción general del órgano y no sólo en lo que respecta a su composición.

Como ha señalado López Guerra las críticas formuladas sobre el Consejo podrían agruparse resumidamente en torno a cuatro argumentos: politización (incluso “partidización”), corporativismo, déficit de capacidad para diseñar una “política” judicial, y déficit de responsabilidad.

A) La primera de ellas es seguramente la que ha acabado teniendo una mayor proyección en los medios de comunicación y por lo tanto un mayor impacto sobre la opinión pública, reflejando unos alineamientos de los miembros del Consejo que, al menos en asuntos de particular importancia, parecen reproducir de una forma mimética los de los respectivos partidos, hasta el punto de llegar a visualizarse al Consejo como una especie de imagen a escala reducida del propio parlamento. Si desde la perspectiva del apogeo partidocrático de los sistemas políticos contemporáneos podría afirmarse que se trata de un fenómeno fácilmente explicable, en particular teniendo en cuenta adicionalmente la impregnación ideológica que caracteriza a las distintas asociaciones de jueces, la perspectiva crítica se fijaría en la inadecuación de este modelo al propio “espíritu” constitucional, donde determinadas instituciones independientes (y no sólo el Consejo) parecen concebidas como instituciones hasta cierto punto suprapartidistas, debiendo reflejar en su composición un alto grado de consenso que sólo falsamente se concretiza a través del sistema de cuotas.

B) Pero igualmente hay posiciones críticas que no dejan de resaltar alternativamente la impronta corporativa que, debido a su composición integrada mayoritariamente por jueces, acaba reflejando el Consejo. Se trataría pues de que el tipo de racionalidad o de filosofía que inspira el modo de abordar los problemas públicos por parte del Consejo no consigue desvincularse de los perfiles corporativos propios del personal judicial, impidiendo así una visión de la justicia como auténtico servicio público que debe subordinarse en última instancia a las necesidades de la ciudadanía. Esta visión corporativa se reflejaría igualmente en los medios de opinión pública, expresando la imagen de un órgano excesivamente permisivo ante posibles errores o desajustes de la labor judicial, y muy blando a la hora de desarrollar actividades inspectivas o sancionadoras que afectan a los propios jueces.

C) En cierto modo esta línea crítica tiene algunos puntos de coincidencia con la tercera, que insistiría en la incapacidad demostrada hasta ahora por el Consejo para desarrollar una auténtica “política” judicial, con unas líneas congruentes de orientación suficientemente estables y capaces de inspirar al conjunto de la administración de justicia. Se trataría pues de un déficit en la escala de la “*policy*”, de tal modo que, en lo que respecta a una política de justicia, finalmente los miembros del Consejo o bien se dejarían llevar por la inercia de sus tradicionales visiones corporativas, o bien caerían bajo la dependencia “colonizadora” de los respectivos partidos o ideologías afines (o en su caso del gobierno), pero sin una capacidad propia para diagnosticar, programar y desarrollar líneas estratégicas de orientación y de acción de la justicia al servicio del conjunto de la ciudadanía. Es posible que uno de los factores adicionales que expliquen este déficit sea precisamente la relativa discontinuidad de sus procesos de elección (que tiene lugar de forma simultánea y en bloque para todos los consejeros) impidiendo el desarrollo de mecanismos de *know how* suficientemente estables y dotados de una cierta continuidad en el tiempo. Pero

también es posible que se trate adicionalmente de factores “culturales” vinculados al tipo de valores profesionales y colectivos de la judicatura, a sus pautas de formación, así como a la propia inexistencia de una suerte de “cultura organizativa” actualizada que impide percibir determinados elementos problemáticos de la acción judicial que se situarían más allá de la pura vinculación a la ley, es decir, en términos de estricta “política” de justicia.

D) Finalmente hay también un déficit constatable en cuanto al grado de responsabilidad del Consejo. No tanto en términos de inexistencia de mecanismos de sanción contra sus miembros o ni siquiera de responsabilidad en términos rigurosamente “políticos” (puesto que no existe un colectivo unitario de “electores” en sentido estricto) sino de responsabilidad en sentido institucional o incluso de relativo déficit general de “*accountability*” por parte del Consejo. Naturalmente debe comenzarse por reconocer que en general el fenómeno de la responsabilidad política, que estaba presente en los mismos orígenes históricos (fundamentalmente británicos) del sistema parlamentario, hace tiempo que presenta bastantes carencias en la práctica parlamentaria contemporánea: la dimisión de miembros del ejecutivo por razones políticas se ha convertido en un acontecimiento extraño y excepcional en la práctica política contemporánea. Sin embargo la responsabilidad institucional tendría una dimensión más genérica en el sentido de que debería proyectarse hacia el conjunto de la ciudadanía, expresando en su caso la asunción de posibles errores o deficiencias en el funcionamiento judicial: aunque el Consejo ha desarrollado una cierta política de comunicación con los medios, su presencia institucional efectiva se desenvuelve con frecuencia de forma bastante tenue o casi imperceptible. Igualmente no se han puesto en práctica mecanismos de comparecencia del Consejo, o de sus representantes, ante las cámaras, reflejando así una concepción acaso excesivamente radical del postulado de la autonomía judicial que acaba justificando las críticas por inexistencia de mecanismos suficientes de “*accountability*”; pues al fin y al cabo resulta difícilmente comprensible que el Consejo renuncie a comparecer ante las cámaras aunque sea simplemente para “explicar” su política.

2. Las pautas de evolución

Semejante panorámica crítica es ciertamente el resultado de un proceso evolutivo bastante inestable donde, a partir de las previsiones mínimas de la Constitución, el legislador ha desarrollado una configuración institucional y funcional variable, lo que sin duda es el reflejo de la propia inexistencia de un suficiente consenso político sobre el mismo.

La primera regulación de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial del año 1980 pareció inicialmente haber pacificado la cuestión al optar por un sistema de elección “a la italiana” donde primaría el componente profesional al mismo tiempo que se le conferían un alto grado de competencias al Consejo, con una amplia potestad reglamentaria así como competencias relativas al régimen retributivo

del personal de justicia y atribuciones sobre secretarios judiciales y personal auxiliar. Lo que se completaba con una serie de competencias de iniciativa e informe sobre proyectos de ley en diversas materias.

El desigual balance institucional de los primeros años de andadura del Consejo incidió seguramente en el apoyo a la enmienda de contrarreforma que se expresó finalmente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, donde se opta por la alternativa de composición “política” mediante la elección de los vocales profesionales por las cámaras al mismo tiempo que se redujeron sustancialmente sus competencias tanto en lo relativo a la selección y formación de jueces como en lo que respecta a la potestad reglamentaria, personal no judicial y potestades de informe.

Aunque la reforma de 1994 (Ley Orgánica 16/1994) no introdujo modificación en el sistema de composición del Consejo, sí procedió en cambio a ampliar nuevamente sus competencias en materia de selección y formación de jueces y en lo que respecta a la potestad reglamentaria, confiriéndosele igualmente una cierta autonomía presupuestaria. La reforma del 2000 (Ley Orgánica 9/2000) restringe nuevamente las competencias al unificarse las oposiciones para las carreras judicial y fiscal introduciéndose ciertas restricciones en la capacidad de informe de anteproyectos de ley.

Finalmente como consecuencia del Pacto de la Justicia de 2001 se adopta el sistema mixto vigente de elección de sus miembros y se mantienen las competencias judiciales nucleares incluyendo el régimen de prestación de servicios (licencias, permisos, situaciones administrativas). La competencia de nombramientos de cargos judiciales y ascensos tiene en todo caso un carácter reglado, mientras las provisiones de plazas se ajustan al sistema de concurso que se adecua al criterio de la antigüedad. Hay sin embargo un paquete de nombramientos de altos cargos judiciales donde el Consejo mantiene un alto nivel de discrecionalidad (en total unos 150 nombramientos sobre un total de más de 4.000 plazas judiciales), normalmente con un notable impacto en los medios de comunicación; se trata de cargos judiciales que asumen una función de gestión y dirección así como en su caso de creación de jurisprudencia, aunque debe entenderse que en todo caso los criterios de nombramiento deberán ajustarse a los criterios constitucionales de mérito y capacidad: en todo caso parece echarse en falta un cierto grado de transparencia en la justificación de los criterios en que se basa cada nombramiento.

Sin embargo debe recordarse que la mayor parte de las competencias de organización de la administración de justicia siguen correspondiendo al ejecutivo, especialmente la materia de personal auxiliar, así como los medios materiales y la gestión económica. Son pues competencias que en la práctica se distribuyen entre el Ministerio de Justicia y las Consejerías de Justicia de las respectivas Comunidades Autónomas.

Finalmente sigue existiendo una “tercera” categoría de gobierno prevista indirectamente en el artículo 122.1 de la Constitución donde se incluyen los órganos de gobierno interno como jueces decanos, juntas de jueces, Presidentes de

Audiencias Provinciales y Nacional, Presidentes y Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Supremo. Para ciertos sectores de la doctrina se trata del ámbito más adecuado para extender los efectos del estado de las autonomías al ámbito de la organización y gobierno judicial.

3. Argumentos para la reforma

Un proceso evolutivo tan intenso constituye sin duda el reflejo evidente de las dificultades para encontrar en España un modelo de consenso dotado de un grado razonable de estabilidad. Pero al mismo tiempo también ha sido probablemente un revulsivo para impulsar numerosos procesos de reflexión y de crítica constructiva que han permitido al cabo del tiempo deducir toda una serie de propuestas de reforma, surgidas de lo que podríamos denominar como un auténtico y acelerado proceso de aprendizaje institucional. Son propuestas que, aunque por ahora forman parte del acervo reflexivo en torno al Consejo, seguramente aguardan el momento estratégico adecuado para su puesta en práctica.

Podemos adecuar todo este conjunto de reflexiones y propuestas en torno a tres ámbitos: el estructural, el funcional y el del control.

A) Desde la perspectiva *estructural* la principal propuesta de modificación, manteniendo en su caso el sistema mixto de selección actual, consistiría en proceder a la *atenuación del sistema de cuotas* utilizando como elemento instrumental un sistema de *elección sucesiva* y no en bloque de los consejeros, que debería introducirse por vía legal.

Siguiendo a López Guerra el objetivo sería tratar de impulsar a los partidos a consensuar a los consejeros prescindiendo de su adscripción partidista o ideológica y atendiendo a su consideración aceptada generalmente como individuos capaces e independientes. En teoría se trataría pues de la simple aplicación de la Constitución y de la propia Ley Orgánica, para forzar un amplio consenso en la elección de cada vocal. El diagnóstico problemático de partida consistiría pues en constatar que las previsiones constitucionales y legales se habrían visto desvirtuadas (en el sentido de excluirse el consenso como forma de elección) mediante la técnica del reparto por cuotas de los vocales del Consejo, y al final en lugar de llegarse a acuerdos individualizados sobre cada uno de los vocales de forma que fueran aceptables para al menos la mayoría de tres quintos, se ha preferido en la práctica distribuir los vocales del Consejo entre los grupos de acuerdo con porcentajes fijados siguiendo la respectiva fuerza parlamentaria. El reparto por cuotas introduce así una apariencia de relación directa entre cada grupo parlamentario y “sus” elegidos, apariencia muy difícil de destruir, y permite al final una relación de fuerzas en el Consejo paralela o casi paralela a la existente en el Parlamento que la elige. El objetivo último de la misma existencia del Consejo se ve así seriamente afectado, al menos ante la opinión pública.

El mecanismo de apoyo para conseguir el objetivo de atenuar el sistema de cuotas sería modificar el sistema de elección en bloque de todos los vocales. Para hacer operativa esta vía de consenso efectivo sería necesaria pues una regulación que permitiese la elección sucesiva de los vocales del consejo. En la actualidad, los veinte vocales son elegidos y cesan simultáneamente de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que suscita como mínimo dos consecuencias disfuncionales: (a) por un lado, que la composición del Consejo aparece directamente derivada de la correlación de fuerzas existente en el Parlamento en el momento de su elección; (b) Por otro, que la sustitución en bloque de todos los vocales, al no haber la reelección de los mismos, supone forzosamente una grave discontinuidad en la actuación del Consejo. La Ley Orgánica del Poder Judicial prohíbe la reelección de los vocales, de manera que cada cinco años la renovación del Consejo supone que un equipo directivo totalmente nuevo deba enfrentarse con las tareas usuales del Consejo sin ningún tipo de conexión con el equipo directivo anterior.

La sustitución del actual sistema de renovación total del Consejo por otro de renovación parcial presentaría ventajas en diversos ámbitos. Fundamentalmente la de permitir esquivar el criticado sistema de cuotas que se aplican a la renovación en bloque, lo que vendría a reforzar la imagen de independencia del Consejo al no coincidir forzosamente las mayorías que se formasen en su interior con ocasión de la toma de decisiones con la mayoría parlamentaria (y gubernamental) del momento. La elección escalonada de los vocales del Consejo tendría como resultado que la formación de la voluntad del órgano no fuera ni pareciera paralela a la voluntad de la mayoría parlamentaria del momento. Por otro lado, se favorecería la continuidad en la acción del Consejo, al coincidir dentro del mismo unos vocales recientemente elegidos con otros con años de experiencia.

B) Desde la perspectiva *funcional* se trataría de la pretensión de hacer del Consejo un órgano más operativo, lo que implica en general primar las exigencias de una nueva estrategia de gestión de los asuntos judiciales que permitiera incrementar la capacidad de respuesta del servicio ante un reiterado fenómeno de desbordamiento. Por supuesto, se trata de un área donde el la reordenación del sistema de funcionamiento del Consejo sólo sería un factor innovador más, pues existen igualmente otras importantes tareas pendientes como la Oficina Judicial y en general al desarrollo de una auténtica estrategia de “gobernanza judicial”.

En principio el diagnóstico problemático se situaría en torno al sistema de funcionamiento, de tipo casi asambleario, que viene utilizando el Consejo en sus principales decisiones: con un costoso sistema deliberativo que no sólo ralentiza los procesos de decisión sino que en la práctica suele hacer patentes los enfrentamientos subyacentes impidiendo el predominio de los criterios técnico-operativos sobre los de otra naturaleza. La propuesta en este caso consistiría en diseñar una especie de Comisión ejecutiva del Consejo, que podría operar bajo criterios de ordenación del

trabajo de carácter más managerial y operativo, convirtiendo al pleno en una especie de órgano de control: lo cual serviría adicionalmente para incrementar el grado interno de “*accountability*”. En la práctica el pleno podría establecer determinados criterios para orientar la actividad, que serían aplicados de un modo más rápido y operativo por una comisión o comisiones de carácter ejecutivo.

La propuesta implica en cierto sentido una aproximación indirecta al modelo de “agencia” que tan positivos resultados parece estar generando en la experiencia de las democracias nórdicas, haciendo así que el “gobierno” del poder judicial evolucione hacia una mayor gobernanza y no tanto hacia difusas concepciones de un “gobierno” naturaleza “política” que no parecen ajustadas ni al diseño de la Constitución ni a las orientaciones generales de la doctrina constitucionalista contemporánea.

Por supuesto, un precioso instrumento de desarrollo de esta visión sería avanzar más sustancialmente hacia la configuración efectiva de una auténtica *Oficina Judicial (court service)* dotada de capacidades de organización managerial susceptibles de incrementar la eficiencia general del sistema de la administración de justicia. Sin embargo no debe obviarse la constatación de que en general el horizonte de la oficina judicial despierta numerosas y difusas suspicacias corporativas entre la clase judicial.

C) Finalmente desde la perspectiva del *control* debería insistirse en que se trata hasta ahora de un ámbito relativamente marginado, el menos en su proyección ante los medios de comunicación, frente a la centralidad que parece presentar el debate estrictamente institucional. Sin embargo, debe insistirse en que la moderna gobernanza exige que los principios de transparencia y control tengan una especial prioridad en el diseño y funcionamiento institucional: y ello no tanto por razones de tipo estrictamente técnico o de carácter managerial sino como exigencia vinculada a las propias demandas democráticas de la ciudadanía. A partir del *Libro Blanco de la Gobernanza* de la Unión Europea de 2001 debe considerarse incluso como una exigencia propia del contexto europeo.

En este sentido la misma propuesta de reordenación institucional del CGPJ, distinguiendo entre un pleno y un comité ejecutivo, operaría un primer avance para asegurar pautas de control de carácter interno, a lo que se unen las exigencias de publicidad que exige el principio de transparencia. Finalmente debería insistirse en la puesta en práctica de mecanismos de comparecencia del CGPJ ante las cámaras como una exigencia normalizada de control.

III. EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL EN LOS ESTADOS POLITICAMENTE DESCENTRALIZADOS

1. La perspectiva comparada

Si el debate general sobre el gobierno del poder judicial tiene un acusado marco de amplitud y una notable variabilidad al nivel comparado, cabría sugerir que su proyección en la escala territorial tiende a amplificar paralelamente los términos del debate. Por eso, entre los autores que se han ocupado de la cuestión desde la perspectiva comparada (Gerpe Landín, López Guerra, Lucas Murillo de la Cueva) hay un acuerdo generalizado en lo que respecta a la falta de una correlación precisa entre descentralización política y existencia de un modelo unívoco de gobierno del Poder Judicial adaptado a las características propias de los Estados compuestos.

En materia de disposición de órganos jurisdiccionales, los sistemas comúnmente reconocidos como federales, conocen tanto la duplicidad perfecta de instancias -particular/estatales y general/federales- con un Poder Judicial escindido entre los dos niveles de gobierno (es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos), como la presencia de un Poder Judicial único que vive, por así decir, de espaldas a la división vertical de funciones que se produce en las otras “ramas de gobierno”: Austria y Bélgica son los ejemplos que suelen aducirse, e incluso Alemania, por cuanto la escisión de la jurisdicción entre la Federación y los Länder, no obsta al carácter omnicompreensivo y único que la Constitución atribuye al Poder Judicial en su conjunto, incluyendo en él a la jurisdicción constitucional.

Así pues, al margen de la existencia o no de un verdadero reparto territorial del poder, y con independencia de los tipos de federalismo que se describen comúnmente (integral o funcional, con sus distintas variantes), los esfuerzos de la doctrina se han centrado hasta ahora en sistematizar y describir determinados “modelos” de gobierno de la Judicatura que, insistimos, carecen en principio de correspondencia con la cuestión del modelo de Estado. Sin embargo, desde un punto de vista teórico parece evidente que la transformación en clave territorial de los estados constituye -o puede constituir- una pauta de respuesta a algunos de los problemas generales derivados del fenómeno de la sobrecarga propia del estado social, y particularmente de su repercusión en la esfera judicial; al menos en la medida en que puede implicar una mayor aproximación de las instancias públicas a la esfera ciudadana.

En lo que importa profundizar, a nuestros efectos, es en el grado de desarrollo a que se ha llegado a la hora de poner en relación el modelo de gobierno de la judicatura con las exigencias derivadas del reparto territorial del poder en los Estados compuestos. La experiencia acumulada en los mismos puede resultar la principal fuente de inspiración en este momento de la realidad española en el que los nuevos Estatutos contemplan, como hace el de Andalucía, una descentralización “en serio” de la función de gobierno de la judicatura mediante la creación de Consejos autonómicos de Justicia. Desde el punto de vista comparado, se trata de una *terra ignota*, cuyo grado de innovación dependerá de los desarrollos que se impulsen desde la Comunidad Autónoma, pero en el marco, no lo olvidemos, de lo que pueda disponer en un futuro (que esperamos cercano), la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ello no obstante, a la luz de cuanto ha dicho el Tribunal Constitucional en materia de reparto de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace a la Administración de Justicia, se nos antoja bastante dudoso que, sin una reforma constitucional (que, por lo demás, tampoco parece muy factible), el sistema pudiera evolucionar resueltamente hacia una forma plena de *federalismo judicial*, que cumpla con todas y cada una de las notas que pueden asignársele desde un punto de vista conceptual.

En este sentido, Manuel Gerpe y Mercè Barceló, que comparten la coordinación de una obra colectiva publicada por el “Institut d’Estudis Autònoms” en 2006 y que lleva por título precisamente *El federalismo judicial*, sintetizan así los tres requisitos que deben concurrir para que tal cosa sea factible:

Primero, que tanto el Estado como las entidades territoriales tengan competencias sobre lo que se denomina autonomía institucional en lo judicial, lo que incluye, como señalan tales autores, “el nombramiento de los jueces propios, la organización del ejercicio de la jurisdicción y el gobierno de judicatura”.

Segundo, que cada uno de los niveles de gobierno (el estatal y los regionales) incluya plena autonomía jurisdiccional, lo que implica que cada uno de ellos agota el pleno conocimiento de las causas que afectan a su Derecho propio.

Y *tercero*, que concurra, en lo que afecta al ejercicio de la jurisdicción, un sistema de relaciones entre el nivel central y los niveles territoriales descentralizados capaz de evitar las lagunas, dirimir las contradicciones y evitar las discriminaciones que pudiera ocasionar la aplicación del Derecho en esos dos niveles diferenciados.

Si resulta claro que el sistema constitucional español, *tal y como hoy lo conocemos*, está en disposición de ajustarse perfectamente al segundo y al tercero de los tres requisitos apuntados por los autores citados, es mucho más dudoso que los desarrollos futuros se lleven al punto de la llamada por ellos “autonomía institucional en lo judicial”, con sus tres componentes de nombramiento de jueces propios, organización del ejercicio de la jurisdicción y gobierno de la judicatura. Puestos a hacer conjeturas, podemos concebir una reforma *federalizante* del sistema judicial español en el que el *gobierno autonómico de la judicatura* acentúe las notas que ya concurren en cuanto a nombramiento de jueces e intervención en la organización de la jurisdicción, pero se nos hace difícil concebir un sistema que quiebre y duplique en

distintos niveles territoriales la unidad sustancial del Poder Judicial regulado en el Título VI de la Constitución.

La monografía coordinada por los profesores Gerpe y Barceló recoge las aportaciones realizadas por autores extranjeros y españoles al estudio de cuatro grandes “sistemas-modelo de federalismo judicial”: Estados Unidos, Suiza, Canadá y Alemania. Sucesivamente, y para cada uno de esos cuatro modelos, se pasa allí revista a la organización de la Justicia, desde el punto de vista sustancial, y a lo que podemos llamar las cuestiones capitales relativas al gobierno de la Justicia (categorías judiciales y fórmulas de acceso, estatuto del juez, y gobierno, administración y financiación del Poder Judicial en sentido estricto). Pues bien, de acuerdo con lo que expresan los coordinadores del Estudio, a modo de conclusión o corolario del mismo, es difícil sustraerse a la impresión de que el hecho de haber constitucionalizado un órgano de gobierno de la Judicatura, como hace el artículo 122 CE, tiene unas connotaciones profundamente centrípetas que aparecen en contraste con respecto a unos sistemas (los cuatro analizados en la obra) en los que el gobierno del Poder Judicial aparece fragmentado y repartido en una multitud de órganos.

Así, en el caso de los Estados Unidos, como ya hemos dicho, los Tribunales Supremos estatales, con su *Chief Justice* a la cabeza, tiene atribuida la máxima responsabilidad al respecto, pero paralelamente existen tanto en el nivel federal como en el nivel de los Estados *Judicial Conferences* de composición y atribuciones variables que participan en la función de gobierno. En el caso de Suiza, sólo en los cantones de Ginebra, Tesino y Jura existen Consejos Superiores de la Judicatura, mientras que en los demás las funciones de gobierno se reparten entre el Tribunal Superior y ciertas comisiones de los Parlamentos cantonales. Es de destacar que una iniciativa lanzada en 2001 para crear un Consejo de la Judicatura de ámbito federal no prosperó, prefiriéndose continuar con el sistema tradicional de gobierno a cargo del Tribunal Superior, supervisado por un peculiar sistema de control parlamentario. Por lo que se refiere a Canadá, la Constitución reparte las competencias sobre Administración de Justicia entre el gobierno federal y las provincias, pero no contempla la cuestión del gobierno de los jueces. Las normas federales han creado un sistema de gobierno de los jueces designados por las autoridades de ese nivel en el que interviene el Poder Ejecutivo (a través del Departamento de Justicia), y una serie de órganos que se reparten las funciones de gobierno: el *Canadian Judicial Council*, el *Commissioner for Federal Judicial Affairs* y el *Canadian Institute for the Administration of Justice*. En las provincias existen sistemas de gobierno diferentes, pero por lo común contemplan también la participación del Poder Ejecutivo (Departamento de Justicia y “*lieutenant governor*”) y una serie de órganos específicos -donde a menudo están representados los ciudadanos, los abogados y los propios jueces- previstos en las leyes reguladoras de los tribunales provinciales. Por último, en Alemania, la ausencia de un Consejo de la Magistratura se suple mediante una compleja red de instituciones formadas exclusivamente por jueces de carrera, como ocurre con los ya citados Consejos de Representación de la Magistratura

(*Präsidualrat* y *Richterrat*), por colegios de composición mixta y otros organismos dependientes del Ejecutivo federal o de los Länder.

2. El poder judicial en el Estado de las Autonomías

En el caso español el punto de partida lo constituye la proclamación constitucional de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), que viene seguida de una somera previsión en torno a los Tribunales Superiores de Justicia que culminarían la organización judicial en la Comunidad Autónoma. Se completa este precepto con la posibilidad de que en los Estatutos de Autonomía se contenga, en el marco de la LOPJ, la forma de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales. Finalmente se reitera la unidad e independencia del Poder Judicial (art. 152 CE).

No obstante, la afirmación inicialmente incuestionable sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia ha sido objeto de una relectura constitucional. Las sucesivas reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial ponen de manifiesto la diversidad de configuraciones posibles del órgano de gobierno de los jueces. Es cierto que en este ámbito se hace notar la ausencia de referencias más explícitas en el texto constitucional, y además la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tampoco ha concitado unanimidad en la doctrina por sus interpretaciones en la materia.

Al margen de la polémica que en su día pudo suscitar la doctrina contenida en las SSTC 56 y 62/1990 y su desarrollo posterior, es necesario recordar las fórmulas concretas de asunción de competencias en materia de justicia por las Comunidades Autónomas que tradicionalmente han figurado en los Estatutos de Autonomía. El proceso de incipiente adecuación del Poder Judicial al Estado de las Autonomías se ha desarrollado de forma irregular con contadas transferencias iniciales en materia de medios materiales en la Administración de Justicia. Así, se ha operado una suerte de descentralización en materia de Administración de la Justicia a partir de la incorporación a los Estatutos de competencias en Administración de Justicia¹, y más tarde, en un proceso quizá excesivamente dilatado en el tiempo, con los Decretos de trasposos de competencias a las Comunidades Autónomas a lo largo de más de una década. En este proceso han asumido un protagonismo indiscutible las cláusulas subrogatorias introducidas en los Estatutos de Autonomía para limitar el alcance de la cláusula residual del 149.1.3 CE. Aunque estas cláusulas también han sido objeto de limitaciones por la jurisprudencia constitucional ya que “no entrarán en aplicación

¹ Las Comunidades Autónomas ejercerán, en relación con la administración de justicia las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca, reserve o atribuya al Gobierno del Estado: Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 13.1), Cataluña (art. 18.1), Galicia (art. 20.1), Andalucía (art. 52.2), Principado de Asturias (art. 41.1), Cantabria (art. 43.1), La Rioja (art. 34.1), Región de Murcia (art. 39.1), Comunidad Valenciana (art. 39.1), Aragón (art. 32.1.a), Castilla-La Mancha (art. 27.a), Canarias (art. 27.1), Navarra (art. 60.1), Extremadura (art. 47), Islas Baleares (art. 52.1), Comunidad de Madrid (art. 50.1) y Castilla y León (art. 24.2).

cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial, en uso de la libertad de opción del legislador, atribuya determinadas facultades al Consejo General del Poder Judicial. Tampoco en aquellas otras materias, aun atribuidas al Gobierno de la Nación o a sus departamentos ministeriales, respecto de los que exista otro título competencial con incidencia en ellas suficiente para reservarlas al Estado” (STC 105/2000).

En cualquier caso la presencia de estas cláusulas ha posibilitado la asunción competencial paulatina por las Comunidades Autónomas de competencias en materia de medios personales y materiales en orden al apoyo y auxilio para el ejercicio de la función jurisdiccional. Aunque con un margen amplio de indeterminación, ya que los criterios en función de los cuales “habría de afirmarse o de negarse la operatividad de las cláusulas subrogatorias, tendrían que ser individualizados en función de cuáles fueran las concretas materias respecto de las que se plantease”, como ha tenido ocasión de reiterar el Tribunal Constitucional (STC 105/2000).

El cronograma en la materia ha producido algún efecto perverso, ya que la aprobación inicial de los Estatutos de Autonomía con carácter previo a la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, posibilitó que en aquéllos se asumiera de forma claramente asimétrica competencias en la materia. Las consecuencias que se han derivado de este hecho han sido sistematizadas por Xiol Rios (2005) en una secuencia en la que se observa que la aprobación estatutaria en ausencia de jurisprudencia constitucional en la materia resultó determinante para la recepción estatutaria de la competencia en Administración de Justicia. El recurso a las cláusulas subrogatorias se explica ante la inexistencia de un modelo de sistema judicial que debiera configurar una futura ley orgánica. En este contexto de ausencia de un modelo judicial la asunción competencial tuvo carácter fragmentario y residual, sobre el que operó con carácter restrictivo con posterioridad tanto el legislador orgánico como el propio Tribunal Constitucional.

Como aportación necesaria al proceso evolutivo que está viviendo nuestro Estado Autonómico, se ha pretendido afrontar la tarea pendiente de adaptar, hasta donde sea posible, el Poder Judicial al Estado Autonómico. Ante la imposibilidad de llevar a cabo una configuración del Poder Judicial en el Estado Autonómico sin contar con las Comunidades Autónomas por imperativos de diverso orden -como la necesidad de llevar a cabo el desarrollo de los derechos civiles forales y especiales, o la existencia de lengua propia en algunas Comunidades Autónomas-, se ha procedido de forma paulatina a abordar la dimensión autonómica del Poder Judicial, aunque con ciertas vacilaciones e incertidumbres. Continúa sin ser una cuestión pacífica en la doctrina si la unidad del Poder Judicial constituye en sí misma un límite, cuando no un muro infranqueable a dicha adecuación; o bien, si por el contrario esta adaptación fuera posible no está tan claro el procedimiento y el alcance de la misma. Incluso cabría plantear la operatividad de la misma y sus posibles repercusiones positivas en la prestación del servicio público de la justicia a la ciudadanía. Por tanto, confluyen en el análisis de los Consejos de Justicia Autonómicos los perfiles singulares del Poder Judicial con la configuración territorial de la distribución del

poder en un plano extremadamente impreciso y con un elevado nivel de indeterminación constitucional.

Cualquier análisis del encaje constitucional del Poder Judicial debe partir de la duda en torno a la existencia de un modelo definido de “organización del gobierno de la justicia” en nuestro texto constitucional y, en su caso, en la imposibilidad hasta la actualidad de diseñar dicho modelo con pretensión de permanencia y continuidad. Parece coincidir la generalidad de la doctrina iuspublicista en que, pese a la posible indeterminación del modelo de Poder Judicial y gobierno del mismo en nuestra Norma Fundamental, al menos dos características estarían claramente expresadas en la Constitución y, por tanto, actuarían como límites a cualquier intervención legislativa ulterior, la unidad del Poder Judicial y la reserva material a la Ley Orgánica del Poder Judicial para su configuración de un lado, y la finalidad esencial del gobierno de la justicia que es “la garantía de la independencia” de ésta.

La consecuencia que se extrae de dicha indeterminación constitucional de un modelo de Poder Judicial sería la existencia de varias opciones legislativas para configurar por el legislador distintos modelos con adecuación plena a la Constitución. Como hemos visto anteriormente no encontramos la unanimidad en cuanto a la determinación de los posibles modelos de regulación normativa del Poder Judicial, pero al menos el legislador, dentro de los dos límites ya señalados, podría operar con un cierto margen de maniobra. Quedarían así disponibles para el legislador opciones como la permanencia de las Salas de Gobierno del Tribunal Superior y su posible ampliación de competencias, como la configuración de los Consejos de Justicia Autonómicos o, en este último caso, la composición de éstos exclusivamente por miembros de la carrera judicial o integrados también por miembros legos a instancia de las asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, bajo la premisa de la subordinación en términos de jerarquía al Consejo General del Poder Judicial.

En cierta medida, la propia experiencia habida en esta materia nos sitúa ante la prolífica actuación del legislador orgánico, en orden a reformar la norma de referencia en este ámbito, como una de las notas necesarias para caracterizar el contexto normativo en el que se ha desenvuelto la administración de Justicia en los casi treinta de años de régimen constitucional. Así es fácilmente constatable cómo, tras el texto inicial de la Ley Orgánica de Consejo General del Poder Judicial de 1980 y la ulterior Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, se han producido un elevado número de reformas del texto, que superan la veintena, con incidencia en las competencias sobre materia de justicia atribuidas al Ministerio de Justicia, al Consejo General del Poder Judicial y, con distinto alcance, a las Comunidades Autónomas.

El punto de partida del debate doctrinal podría situarse en el eventual “agotamiento del sistema tradicional de la Administración de Justicia que está haciendo inviable un servicio público” tan relevante. Ciertamente como ha señalado Aguiar de Luque (2006) se produce un cierto contraste entre “la menor incidencia del principio autonómico” en nuestro texto constitucional en los aspectos relativos al Poder Judicial que en otras materias; y sin perjuicio de ello la mayoría de las

Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de justicia. En todo caso hay que situar este debate en el elevado nivel de insatisfacción que el actual modelo de organización de la justicia suscita en la ciudadanía y orientar el mismo hacia aquellas modificaciones que hicieran posible un funcionamiento más eficiente del mismo.

Cuestión distinta es la operatividad e incluso eficacia y alcance del principio dispositivo en el ámbito del Poder Judicial. Es claro que su plasmación constitucional, las concreciones del mismo en el Título VIII y la acogida estatutaria de competencias en la materia, luego parcialmente ratificada por nuestro Alto Tribunal, apuntan hacia la necesidad de dar cabida también en este ámbito del Poder Judicial al principio dispositivo. Pero a partir de aquí los instrumentos para su concreción plantean otras incertidumbres que han de ser analizadas aun cuando sólo sea de modo somero. Si intentamos dilucidar este aspecto desde la experiencia habida en el marco de la construcción del Estado Autonomo, parece que la asimetría contemplada a través de todo el proceso debe ser replanteada en relación con la Administración de Justicia y el Poder Judicial. Nos referimos a la conveniencia de que el proceso de descentralización del Poder Judicial opere de forma simétrica en todo el territorio nacional frente a una realidad incuestionable: no todas las Comunidades Autónomas tienen interés en la recepción de competencias en materia de Administración de Justicia por el coste financiero que conlleva y la escasa rentabilidad política de dicha transferencia. En el momento presente no se ha generalizado aún la transferencia a todas las Comunidades y, por tanto, una suerte de incipiente asimetría también es constatable en este ámbito. La dispersión competencial en la materia, pese a su paulatina ampliación, debe ser contemplada también en conjunción con la asimetría, que supone que tan solo tres Comunidades Autónomas dispongan de policía autonómica y sólo una tenga transferida la competencia en instituciones penitenciarias.

Así pues, la necesidad de abordar una adecuación del Poder Judicial a la configuración actual del Estado de las Autonomías no admite discusión ni tan siquiera por el propio órgano de gobierno de los jueces. El *Libro Blanco de la Justicia* apostaba por su adaptación en 1997: en ese documento se reconoce la dificultad que se deriva de la actuación de diversas administraciones sobre un mismo espacio en materia de justicia. Ciertamente resulta complejo el diseño actual de la justicia dada la pluralidad de instancias que intervienen. De un lado, el poder ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial, ostentan potestades en el gobierno de la Administración de Justicia a tenor del tratamiento constitucional del Poder Judicial. De otro, los Estatutos de Autonomía acogen desde su redacción inicial competencias en materia de justicia que no fueron asumidas por el Consejo General del Poder Judicial, ampliadas más tarde como consecuencia de reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial a favor de los ejecutivos autonómicos. En cuanto a la caracterización del Consejo General del Poder Judicial necesariamente hemos de remitirnos a la doctrina sobre el mismo, no sin precisar aquellos aspectos más “políticos”, que pueden constituir argumentos

relevantes en torno al protagonismo que, en su caso, puedan alcanzar en el futuro los Consejos de Justicia.

En este contexto ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha validado regulaciones estatutarias que incorporaban competencias en materia de Administración de Justicia, sin que contasen con una previa cobertura en el articulado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Aunque sería prolijo comentar las consecuencias de dicha jurisprudencia, baste recordar que esta interpretación constitucional del Poder Judicial y las competencias autonómicas en materia de Administración de Justicia ha posibilitado la distinción de dos ámbitos comprensivos de dicha Administración. No obstante el propio Tribunal Constitucional ha justificado recientemente el sentido de aquella jurisprudencia y ha reconocido también una “modalidad de norma estatutaria delimitadora de competencias, caracterizada porque el Estatuto incide, no ya en la competencia autonómica, sino directamente en la competencia estatal prevista en el art. 149.1 CE, precisando su alcance a partir de los preceptos constitucionales que remiten a una ley orgánica habilitando en determinadas materias la regulación estatutaria. Así ha ocurrido, por ejemplo, en materias tan relevantes como son las de Administración de Justicia (art. 149.1.5CE), entre otras. En efecto, la delimitación en materia de <<Administración de Justicia>> se ha producido a través de las llamadas *cláusulas subrogatorias*, en virtud de las cuales las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre aspectos relativos a la administración de la Administración de Justicia que el Tribunal Constitucional ha declarado que no estaban comprendidos en la materia <<Administración de Justicia>>, sobre la cual el art. 149.1.5 CE atribuye competencia exclusiva al Estado” (STC 247/2007). Por tanto, reiterada la unidad del Poder Judicial, que constitucionalmente tiene atribuida la función de juzgar y ejecutar lo juzgado, así como la unidad del gobierno de aquél, que corresponde al Consejo General del Poder Judicial, se constata por el Alto Tribunal la existencia junto a ese núcleo esencial de un conjunto de medios que no se integran en él, sino que se ubican “al servicio” de la Administración de Justicia.

La diferenciación de la jurisprudencia constitucional entre la Administración de Justicia, cuya exclusiva competencia estatal no se alcanza a discutir, y la denominada administración de la Administración de la Justicia o también administración de la jurisdicción o de gestión, ha marcado todo el desarrollo posterior. Permanece como ámbito irreductible de la competencia estatal el estatuto judicial, la ordenación de la potestad jurisdiccional, la constitución, funcionamiento y gobierno interno de los juzgados y tribunales, así como el gobierno del Poder Judicial y su régimen y el estatuto del personal de la Administración de Justicia (“la Administración de Justicia entendida como Poder Judicial, esto es, la función jurisdiccional, así como todo aquello imprescindible para que dicha función se cumpla de manera independiente”, STC 62/1990). Sin embargo, entiende el Tribunal Constitucional que las competencias relativas a los medios personales y materiales no resultan “esenciales a la función jurisdiccional y al autogobierno del Poder Judicial” y, por tanto, son susceptibles de asunción por las Comunidades Autónomas.

Por tanto, al margen de otras consecuencias de esta jurisprudencia, la creación de los Consejos de Justicia incide en el ámbito de coincidencia de instancias que se ha denominado administración de la Administración de la Justicia, materia de compleja delimitación competencial.

No se descuida sin embargo en el Libro Blanco la expresa referencia a las relaciones entre las distintas administraciones con responsabilidad en la materia de la justicia, si bien se apuesta por “la colaboración entre órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial y las autoridades autonómicas competentes” que según el citado Libro “aparece como una ineludible necesidad para conseguir mayor eficacia de la Administración de Justicia”. Se hace evidente sin embargo que no es posible una traslación cuasi automática del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas al gobierno de la Administración de Justicia, especialmente en cuanto se refiere a medios materiales y personales.

La primera hipótesis de trabajo que ha quedado descartada ha sido la idoneidad de la reforma constitucional para llevar a cabo la adecuación del Poder Judicial al Estado Autonómico. Argumentos de diversa índole han avalado el carácter innecesario de la misma y la opción política adoptada en la legislatura recientemente concluida ha sido la de obviar dicha reforma. Como muestra baste recordar que en la propuesta gubernamental de reforma constitucional no se incluyó la necesidad de modificar también la regulación del Poder Judicial en nuestra Norma Fundamental.

Por tanto, hemos de pasar revista a una realidad estatutaria inserta en el proceso “evolutivo” del Estado Autonómico, en el que a nuestro entender falta un elemento esencial, una ley de alcance general que configure el marco de estas nuevas instituciones, determine el alcance competencial de las mismas y concrete el nivel de coordinación con el Consejo General del Poder Judicial. Nos hacemos eco aquí de la especial consideración que el Tribunal Constitucional dedica a través de la “técnica peculiar de asunción de competencias como es la subrogatoria” a lo sucedido en el ámbito de la Administración de Justicia, de tal modo que “la introducción de un nuevo sistema de autogobierno, llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno” (STC 56/1990).

Ciertamente las condiciones políticas en las que se ha desarrollado la última legislatura han hecho inviable aquella reforma, pero también han puesto en evidencia la imposibilidad de aunar posiciones en sede parlamentaria para alcanzar una reforma en profundidad de la justicia. Cabe argüir que se han aprobado normas con incidencia clara en la Administración de Justicia pero no se ha de minimizar el rechazo por el primer partido de la oposición de la reforma en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia Autonómicos.

En todo caso, la incorporación a los nuevos Estatutos de Autonomía de este Consejo y los subsiguientes recursos de inconstitucionalidad presentados al Estatuto de Autonomía de Cataluña, nos sitúan ante la necesidad de hacer alguna reflexión en

el ámbito competencial, pese a que con regulaciones no muy diferentes de otros Estatutos no se haya cuestionado su constitucionalidad también en este aspecto. Aunque entendemos lo más acertado un elevado nivel de consenso previo para abordar la reforma de la justicia y su ulterior implantación a través de una reforma constitucional, hemos de aceptar que será nuevamente una construcción jurisprudencial de nuestro Alto Tribunal la que tendrá que resolver el encaje del Poder Judicial en el Estado Autonómico y la adecuación constitucional de los Consejos de Justicia autonómicos. La realidad quizá admitiría otra respuesta si contásemos con una nueva redacción de la Ley Orgánica del Poder Judicial que diese cobertura a la regulación estatutaria de los Consejos de Justicia; pero, incluso en ese caso, apostaríamos por una reforma constitucional relativa al Poder Judicial y su adecuación al Estado autonómico. Aunque no cabe duda que reformas legales de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, como de las distintas leyes procesales, son mucho más fáciles de llevar a cabo que reformas estatutarias para alcanzar el mismo objetivo.

3. El problema competencial y el Libro Blanco de la Justicia

El panorama actual ya constatado tanto en el Libro Blanco como en las Propuestas para una reforma de la justicia de 2000 es el de imprecisión en el reparto competencial, afectación a la independencia judicial, disfunciones en la gestión, dilaciones e ineficacia. En efecto, hay una afirmación inequívoca en el Libro Blanco respecto de la delimitación competencial confusa que se constata tanto respecto del régimen del personal no judicial, como en lo que afecta al régimen de medios materiales y organización de servicios (provisión de servicios informáticos y de documentación, organización de bibliotecas, o distribución del espacio para aparcamientos quedan incluidas en una confusa vaguedad normativa).

La primera consecuencia de todo ello no es otra que la disfunción en el funcionamiento de la Administración de Justicia, que conlleva el “desaprovechamiento de recursos que resulta de duplicidades de actuaciones sobre la misma materia” (programas estatales y autonómicos de suministro de documentación con soporte informático). Junto a otras consideraciones de enorme interés, se constata además en este Libro Blanco la problemática que presenta la consideración de cuerpos nacionales respecto de los médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes, y la interpretación que hasta el momento se ha dado a esa calificación, con la consiguiente atribución al Ministerio de Justicia de un conjunto de competencias sobre ellos, que se superponen a las correspondientes a los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

Pero el Libro Blanco es también especialmente significativo para la reflexión en la medida en la que incorpora una serie de propuestas posteriormente atendidas en cierta medida por el Pacto sobre la Justicia y las reformas legales objeto de nuestra consideración. Así es relevante este Libro por su alcance pero también por la necesidad de abordar reformas competenciales a través de la afirmación respecto de

la *simplificación de instancias que* “debería respetar, en todo caso, el mantenimiento de aquellas competencias de los órganos de gobierno del Poder Judicial (Consejo General, y órganos de gobierno de Juzgados y Tribunales) derivadas de la garantía de la independencia judicial y de los mandatos constitucionales; y, por otro lado, las competencias derivadas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, que implican la asunción por las Comunidades Autónomas de aquellas competencias ejecutivas que no correspondan al Consejo General del Poder Judicial”. Si bien las propuestas allí contenidas siempre se abordarían atendiendo a los términos ya establecidos por nuestro Alto Tribunal en la STC 56/1990 respecto de los cuerpos nacionales². Hay pues una clara apuesta por simplificar el “gobierno de la Administración de Justicia” en el sentido de propugnar una paulatina “reducción de las competencias del Ministerio de Justicia, de forma que las tareas de gestión y gobierno de esa Administración queden distribuidas entre el Poder Judicial (en aquellos aspectos funcionales básicos para la garantía de su independencia) y los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en la materia (esencialmente aspectos orgánicos)”.

En cierta medida el Consejo General del Poder Judicial con el Libro Blanco estaría poniendo los cimientos de una nueva redistribución competencial en los aspectos organizativos y gubernativos de la Administración de Justicia. Por ello se apuesta en el Libro Blanco, “al objeto de conseguir una unidad de dirección y una mayor eficiencia en la prestación del servicio de la Administración de Justicia, en favor de la asunción por el Consejo General del Poder Judicial de todas las competencias que en materia de jueces y magistrados y de secretarios judiciales mantiene en la actualidad el Ministerio de Justicia, incluyendo expresamente las competencias presupuestarias y las relativas a la Mutualidad General Judicial, a fin de que, en el futuro, consumadas las transferencias a las Comunidades Autónomas, éstas y el Consejo General del Poder Judicial, ejerzan la dirección del servicio público de la Administración de Justicia”.

En orden a la consecución de la eficiencia en la organización de la Administración de Justicia se optaba por la agrupación de atribuciones esenciales “a una sola autoridad”, atendiendo al nivel de transferencias alcanzado por las Comunidades Autónomas, podría ser el gobierno autonómico o en ausencia de las mismas el Consejo General del Poder Judicial, si bien no se descartaba la oportunidad de “establecer mecanismos de coordinación”. Se pronunciaba el Consejo además por una considerable transformación de los cuerpos nacionales en la

² “Por lo que se refiere a las materias relativas al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia hemos de partir de que la existencia de reserva constitucional de Ley Orgánica para su regulación lleva consigo que los aspectos básicos o fundamentales del estatuto de este personal se contengan en la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo cual implica necesariamente que determinados aspectos nucleares de su régimen jurídico sean comunes. Este núcleo esencial de regulación homogénea podrá tener mayor o menor extensión, y, a su vez, afirmarse en el plano normativo por medio de muy diversas técnicas, entre las cuales la opción por el establecimiento de Cuerpos nacionales no es más que una de entre las varias constitucionalmente legítimas”.

Administración de Justicia que posibilitara su integración en la administración autonómica de aquellas Comunidades que hubiesen llevado a cabo la asunción competencial en materia de personal (estructura orgánica del personal y aspectos funcionales no conectados a la actividad propiamente jurisdiccional). Las propuestas formuladas en el Libro Blanco también alcanzaban a los Secretarios judiciales y a aspectos orgánicos y funcionales.

Sin embargo, de esta redistribución de atribuciones entre el Consejo General del Poder Judicial y los ejecutivos autonómicos, en detrimento del Ministerio de Justicia, merece atención especial la apuesta por el reforzamiento de órganos de gobierno. En efecto, en el Libro Blanco se propone el reforzamiento de las funciones de la Sala de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, como medida orientada a la necesaria simplificación y racionalización de la gestión administrativa. Precisamente con esta intención también queda apuntada la posibilidad de la delegación de funciones por el Consejo General del Poder Judicial para la adopción de decisiones en atención a su mayor proximidad. No obstante en el Libro Blanco se circunscribe el alcance de la ampliación de atribuciones de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, ya que aun cuando se propone su conversión en “auténticos órganos generales del gobierno interno del Poder Judicial en el respectivo territorio”, en todo caso no se cuestiona en ningún momento la titularidad y ejercicio por el Consejo General del Poder Judicial de aquellas funciones constitucionalmente atribuidas.

Ahora bien, la hipotética ampliación “funcional” de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia debería verse acompañada de una “modificación en su composición y estructura, en orden a su conversión en órganos de gestión verdaderamente eficaces”. A tal efecto se incluye entre otras medidas de necesaria adopción, las encaminadas a reducir el número de sus miembros, así como atender a criterios de eficacia para la selección de los mismos.

Por último, destacan del Libro Blanco las propuestas relativas a los órganos de gobierno y Estado de las autonomías. Se aceptaba la adecuación constitucional en el caso de “que las potestades de gobierno del Poder Judicial se ejerzan de forma desconcentrada en aquellas materias que, por referirse al gobierno interno de los jueces y Tribunales puedan asumir las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en todo caso subordinadas al Consejo General del Poder Judicial”. Incluso se proponía, al objeto de lograr esa mayor eficacia de la Administración de Justicia la creación de Comisiones Mixtas, de carácter permanente, compuestas por miembros de los ejecutivos autonómicos y de los órganos territoriales de gobierno interno del Poder Judicial.

Ciertamente, la realidad nos sitúa ante los denominados órganos de gobierno interno de los tribunales y juzgados que llevan a cabo funciones de gobierno de gran relevancia. Las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia llevan a cabo una duplicidad de funciones, las relativas a la Sala de Gobierno del Tribunal, pero también las funciones gubernativas o directivas en el resto de los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma (art. 152.1 y 2 de la Ley Orgánica). Además la

proyección autonómica del Tribunal Superior se exterioriza en “la representación del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma”, atribuido por el legislador orgánico al Presidente de este Tribunal (art. 161). Sin agotar esta argumentación baste recordar que los Parlamentos Autonómicos intervienen en el nombramiento de un magistrado del Tribunal Superior (art. 330.4). Por tanto la existencia de estos órganos de gobierno interno de los juzgados y tribunales se entiende que no ponen en crisis la unidad del Poder Judicial ya que el Consejo General del Poder Judicial conserva las competencias más importantes y puede revisar por vía de recurso las decisiones de los órganos de gobierno inferiores.

Hemos de recordar que las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia vieron ampliadas sus funciones con ocasión de la Ley Orgánica 19/2003 de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En este sentido la exposición de motivos es expresiva: es evidente que su competencia se despliega también sobre el conjunto de los órganos jurisdiccionales que tienen su sede en la Comunidad Autónoma y no exclusivamente en el sentido de gobierno del Tribunal Superior. Ahora bien, quizá hubiese sido insuficiente una ampliación de las funciones de los Tribunales Superiores de Justicia en la medida en la que las nuevas regulaciones estatutarias incorporan a los Consejos atribuciones que afectan a la administración de la Administración de Justicia ya transferidas o, en su caso, transferibles en el futuro a las Comunidades Autónomas. Por tanto, la creación de una nueva institución no solo plantea el problema de su ubicación y términos de relación con el Consejo General del Poder Judicial, sino también en términos de competencias específicas no asumidas por el Tribunal Superior de Justicia que justifiquen su creación.

En el ámbito del debate académico, entre las opciones posibles para la reforma de la Administración de Justicia y del gobierno del Poder Judicial, se ha apostado por el “reforzamiento competencial de las atribuciones gubernativas de las Salas de Gobierno”, con un claro encuadre de los órganos de gobierno descentralizado en la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma. También se ha señalado la conveniencia de potenciar las Delegaciones territoriales del Consejo General del Poder Judicial por entender que posibilitaría una “mayor implicación” del Consejo “en el gobierno de los jueces en el territorio”.

Por último, conviene no olvidar que el Consejo General del Poder Judicial nombrado en 2001 ha mantenido sin embargo una consideración muy crítica respecto del Libro Blanco así como respecto del contenido del Pacto de Estado sobre la Justicia; y debe recordarse también que el Congreso de los Diputados en septiembre de 2004 aprobó una Proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno a impulsar la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial con diverso alcance que incluía el incremento de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia las Comunidades Autónomas y de las Salas de Gobierno.

4. La vía de reforma de la LOPJ

El Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985 del Poder Judicial en materia de Justicia de proximidad y Consejos de Justicia 121/000071 establecía diversas previsiones sobre la reforma de los órganos de gobierno del Poder Judicial. En la exposición de motivos de la citada iniciativa legislativa sobre justicia de proximidad y Consejos de Justicia, se concreta el carácter de los futuros Consejos al configurarlos como órganos colegiados con la finalidad de permitir una “desconcentración de funciones en el gobierno del Poder Judicial”, además de llevar a cabo la reforma del sistema de elección de los miembros de las Salas de Gobierno. En este ámbito destaca la incorporación de juristas de reconocido prestigio que constituirán un tercio de los componentes de la misma. En cuanto al contenido competencial de dichos Consejos, junto a las funciones que hasta el presente han ostentado las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de gobierno del Tribunal Superior como de los órganos judiciales ubicados en la Comunidad Autónoma, se incorporan como funciones las de “realizar informes sobre los nombramientos discrecionales de cargos judiciales radicados en la Comunidad, el ejercicio de aquellas competencias que sean objeto de delegación por el Consejo General del Poder Judicial, así como la asunción de las competencias relativas a justicia atribuidas en los Estatutos”. La finalidad que no oculta el legislador es la del fortalecimiento del “acomodo” del gobierno del Poder Judicial con el “principio autonómico”. La cuestión esencial es la incidencia y, en su caso, compatibilidad, del sistema de gobierno de los jueces atribuido constitucionalmente a un único órgano, el Consejo General del Poder Judicial, con la creación de estos Consejos y la atribución a los mismos de “funciones”, así como la toma en consideración de informes emitidos por ellos.

Estas nuevas instituciones “ejercen sus competencias” en relación con los respectivos Tribunales Superiores de Justicia y los Juzgados y Tribunales de cada Comunidad (art. 106.2). La creación de estas instancias llevaría aparejada una serie de innovaciones en la norma de gobierno del Poder Judicial que abarca diversos ámbitos que someramente hemos de recoger aquí. Reconocida la competencia del Consejo General del Poder Judicial para dictar reglamentos en el ámbito de sus competencias y dentro de los límites marcados expresamente en las leyes, se incorpora entre los supuestos en los que se prevé la posibilidad de regulación reglamentaria por el Consejo de Justicia lo relativo al “funcionamiento, elecciones, nombramiento y estatuto de los miembros de los Consejos de Justicia (art. 110.2, 1). La composición de los Consejos de Justicia se precisa en el texto de reforma incluyendo entre sus miembros al Presidente del Tribunal Superior de Justicia respectivo y determinando una estructura de tres tercios para sus componentes. Los miembros natos del mismo serían los Presidentes de las Salas de aquél, al igual que los Presidentes de las correspondientes Audiencias Provinciales de cada Comunidad. En la misma proporción que los miembros natos se “integrarán” los Magistrados o Jueces por elección de todos los integrantes de la carrera judicial con destino en la Comunidad, si bien el legislador tendría que respaldar la presencia al menos de un miembro con la categoría de juez, salvo que no se hubiera presentado ninguna

candidatura de esta categoría. La renovación de los miembros del Consejo de Justicia elegidos por los Jueces y Magistrados se llevaría a cabo en los términos previstos en los artículos 150 y 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El tercer tercio de los componentes del Consejo estaría constituido por juristas de reconocido prestigio elegidos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, por mayoría de tres quintos. Los requisitos que han de cumplir estos juristas serían acreditar una experiencia en el ejercicio profesional superior a diez años y su no pertenencia a la carrera judicial. Se apunta además en el texto aquí analizado un régimen de incompatibilidades de dichos miembros que alcanza a la realización de actividades profesionales, que atendiendo a la naturaleza de las mismas, resultasen incompatibles con las funciones a que está llamado el Consejo de Justicia a realizar o que pudieran perturbar la independencia judicial (artículo 148 ter).

Se completaría la composición del Consejo de Justicia con el Fiscal jefe de cada Comunidad así como los Decanos que hubieren sido en virtud de lo preceptuado en el artículo 166.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial “liberados totalmente del trabajo”³ en el orden jurisdiccional respectivo. También se prevé la asistencia a las reuniones del Consejo o de las Comisiones del Secretario de Gobierno.

Ahora bien, la disparidad territorial que presentan las Comunidades Autónomas ha tenido su reflejo en el texto de reforma. Así se ha previsto que en las Comunidades Autónomas con más de cuatro provincias se integrarán en el Consejo los Presidentes de la “mitad de las Audiencias Provinciales” de la Comunidad. Al objeto de mantener una composición equivalente a la de los miembros natos, en el mismo número se elegirán Magistrados y Jueces así como juristas de reconocido prestigio. En el caso de la existencia de número impar de Audiencias Provinciales el número superior será tomado como base. Sin embargo, para evitar una exclusión material de los Presidentes de Audiencias se ha previsto un doble mecanismo. De una parte, la alternancia anual de estos Presidentes en los Consejos por mitad o, en su caso, la mitad mayor en el primer año y los restantes en el segundo y así sucesivamente, si bien el orden se establecería de forma reglamentaria. De otra, queda abierta la posibilidad de ser oídos los Presidentes de las Audiencias Provinciales que no integren en esa anualidad el Consejo de Justicia si a criterio del Presidente “concurra un asunto de especial interés en relación con la Audiencia Provincial respectiva”.

La estructura prevista para los Consejos de Justicia en el texto de reforma incluye la Presidencia, el Pleno, la Comisión Permanente y la Comisión Judicial. En cuanto a la composición de la Comisión Permanente que se renovaría anualmente, cabe decir que la compondrán seis miembros elegidos por el Pleno, de los que dos serán miembros natos, dos elegidos de entre los miembros de la Carrera judicial y dos elegidos por la Asamblea Autonómica correspondiente. La presidencia de la misma correspondería al Presidente del Tribunal Superior de Justicia. La Comisión

³ “Excepcionalmente, y cuando las circunstancias del decanato lo justifiquen, el Consejo General del Poder Judicial, oída la Junta de Jueces, podrá liberar a su titular total o parcialmente del trabajo que le corresponda realizar en el orden jurisdiccional respectivo”.

Judicial también presidida por el Presidente estaría compuesta por otros cuatro miembros más, dos natos y dos de los jueces y magistrados componentes de la Comisión Permanente.

La renovación de los miembros de los Consejos de Justicia elegidos por los jueces y magistrados se llevaría a cabo cada cinco años de conformidad con lo preceptuado en los arts. 150 y 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Al Consejo General del Poder Judicial corresponde la convocatoria de las elecciones así como dictar las instrucciones para el desarrollo del proceso electoral.

Respecto de las funciones que deberían cumplir los citados Consejos, el texto de reforma adiciona a las ya previstas para las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia en el artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Judicial una serie amplia de funciones, si bien la determinación de su actuación en Pleno o en Comisión se difiere a disposición reglamentaria ulterior. No constituyen sin embargo un ejemplo de buena técnica legislativa las previsiones de los apartados 2 y 3 del artículo 148 *quinquies* ya que tras la aparente remisión reglamentaria comentada, se reservan al Pleno las funciones relativas a la elaboración de informes relativos a nombramientos de cargos judiciales, como los solicitados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Además, se reservan a la Comisión Judicial las funciones que la vigente norma contempla en “régimen de comisión” relativas a la aprobación de normas de reparto, establecimiento de turnos en las Salas, así como la adopción de medidas en orden a la inamovilidad judicial y completar provisionalmente la composición de las Salas.

Las nuevas funciones incluyen la de elaborar informes sobre los méritos y circunstancias de los candidatos respecto de los nombramientos discrecionales de cargos judiciales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma. El procedimiento previsto incluye la remisión por la Comisión de Calificación del Consejo General del Poder Judicial al Consejo de Justicia de al menos una terna de candidatos para el cargo correspondiente. Compete al Consejo de Justicia informar respecto de los “méritos y circunstancias de los candidatos”. En el caso de que por parte del Pleno del Consejo General del Poder Judicial para la provisión vacante se apartasen del informe remitido por el Consejo de Justicia, se tendrá que motivar dicha decisión.

Continuando con las atribuciones al Consejo de Justicia autonómico hemos de hacer referencia a la elaboración de informes también a solicitud del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia de justicia. Así como la asunción del ejercicio de las funciones que en materia de justicia, dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma le atribuya el Estatuto de Autonomía. Además podrán los Consejos de Justicia asumir funciones que le sean delegadas por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial por mayoría de tres quintos. Dichas delegaciones de competencias tendrán carácter general para todos los Consejos de Justicia y se publicarán en el BOE así como su revocación.

Finalmente, corresponderá a los Consejos de Justicia la aprobación de las normas de reparto de asuntos entre las Salas del Tribunal Superior de Justicia así

como entre las Secciones de las Audiencias Provinciales y Juzgados con sede en la Comunidad Autónoma. Excepcionalmente se contempla la posibilidad de forma motivada y cuando las necesidades del servicio así lo exigieren, de acordar la liberación del reparto de asuntos, de forma total o parcial y por tiempo limitado, a una sección o a un Juez determinado. También y con remisión a las facultades contempladas en los números quinto a decimocuarto del artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se contempla el ejercicio de las facultades en ellas recogidas pero respecto a los órganos jurisdiccionales ubicados en la Comunidad correspondiente a los Jueces y Magistrados.

Llama la atención los términos en que está redactada la disposición transitoria segunda que establece la permanencia de las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia con su actual composición y funciones “en tanto no se constituyan los Consejos de Justicia” y la previsión del plazo de un año para la constitución de los mismos desde la entrada en vigor de la norma. Sin embargo el Consejo General del Poder Judicial en el Informe al Anteproyecto de reforma de la LOPJ de 5 de octubre de 2005, y en relación con los Consejos de Justicia, ha reiterado la necesidad de que no se cuestione la unidad del Poder Judicial y la posición jerárquica del Consejo General del Poder Judicial sobre los mismos⁴, manifestando expresamente el temor a una hipotética “territorialización del Poder Judicial”. Ciertamente el modelo propuesto podría haber contemplado una composición más plural, así como una regulación de los aspectos más básicos de los mismos en la LOPJ, que permitiera posteriormente a los Parlamentos autonómicos su desarrollo de conformidad con las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma.

Para finalizar deben apuntarse brevemente algunas otras experiencias colaterales orientadas a facilitar la adecuación de la Administración de Justicia al Estado Autonómico. Hemos de recordar que tanto en el País Vasco como en Cataluña se crearon instituciones orientadas al gobierno de la Administración de Justicia en dichas Comunidades aunque carentes de funciones gubernativas. Nos referimos al Consell de Justicia de Cataluña creado por decreto 119/2002 como órgano colegiado para la reflexión, el debate, la participación y propuesta de actuaciones en materias relativas a la Administración de Justicia en Cataluña, modificado más tarde por el Decreto 370/2004. Sin embargo no cabe su confusión con el Consejo de Justicia en la medida en la que el propio Estatuto ha modificado su denominación como Observatorio Catalán de la Justicia. En el caso del País Vasco hay que apuntar junto al Observatorio Vasco de la Administración de Justicia creado por Decreto 81/2001, la creación del Consejo Judicial Vasco que se contenía en la propuesta de Estatuto político del País Vasco (art. 27).

⁴ “Como caben otros centros decisorios territorializados, podría plantearse que se residenciase en el Consejo General del Poder Judicial sólo aquellas competencias que constituyan el mínimo constitucionalmente necesario para salvaguardar la independencia judicial; el resto sería asumible por las Comunidades Autónomas y su desempeño se atribuiría a órganos estatales en los que participarían las Comunidades Autónomas, sin que los actos emanados de esas competencias fuesen tutelables ni fiscalizables por el Consejo General del Poder Judicial”.

IV. EL NUEVO MARCO AUTONÓMICO: EL CONSEJO DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

1. Introducción

El análisis específico de la regulación estatutaria y la futura construcción del Consejo de Justicia en Andalucía debe partir de unas líneas claras, algunas de las cuales se han apuntado a lo largo de la anterior exposición, pero que merece la pena recordar.

En *primer* lugar, los mandatos constitucionales fijan con claridad una reserva a la Ley Orgánica para la regulación de la constitución, funcionamiento de los juzgados y tribunales, el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera como un cuerpo único y el estatuto del personal al servicio de la administración, estableciendo una atribución directa de competencias al Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno, en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario (art. 122 CE).

En *segundo* lugar, también la Constitución ha atribuido al Estado en exclusiva competencias en materia de administración de justicia (art. 149.1,5º), mientras que, en cambio, el artículo 152.1,2º tan sólo atribuyó a las Comunidades Autónomas la posibilidad de que participen en la organización de las demarcaciones, al tiempo que recuerda que toda atribución de competencias a los entes autonómicos debe respetar los límites fijados por la Ley Orgánica del Poder Judicial y no debe poner en riesgo los principios de unidad e independencia del Poder Judicial.

No obstante, al margen de los principios de organización y funcionamiento, de los límites y prohibiciones dispuestos en la Constitución, no se puede considerar que exista un modelo sobre los diferentes aspectos judiciales -por ejemplo, de gobierno judicial- y que, en consecuencia, el legislador tiene un amplio margen de configuración siempre que no arriesgue la unidad y la independencia del desarrollo de la potestad judicial.

En *tercer* lugar, en la fase terminal del proceso evolutivo en el que se ha adaptado el modelo de poder judicial a la descentralización territorial del Estado, las últimas reformas estatutarias han cumplido un doble papel. De un lado, han consolidado en el articulado estatutario el catálogo de competencias que habían ido asumiendo las Comunidades Autónomas en las sucesivas etapas y especialmente a partir de la reforma de la LOPJ de 1994. De otro lado, han previsto la futura asunción de nuevas competencias y, en lo que aquí no interesa, han creado un órgano, que en

caso de Andalucía, se define como “órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía”.

En *cuarto* lugar, aunque a priori se puede considerar que el Estatuto ha tratado de reproducir a escala autonómica el esquema institucional articulado constitucionalmente para el Estado, la realidad es que la previsión de un Consejo de Justicia no reproduce de manera automática los patrones jurídicos nacionales. En el modelo actual intervienen en el campo de la justicia con diferente función y alcance las Cortes Generales como consecuencia de las reservas legales, el Gobierno o Ministerio de Justicia en la medida que se configura la prestación del servicio de la justicia a través de entes administrativos, y el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno que con ciertas funciones de manera indirecta garantiza el ejercicio independiente de la potestad jurisdiccional.

La reproducción de ese esquema en el marco autonómico resulta complicada. Las facultades de intervención parlamentaria en materia judicial se han incrementado sustancialmente en el nuevo texto estatutario. Con independencia de que las competencias normativas relacionadas en el apartado 1º del artículo 147 del Estatuto requieran en algún momento decisiones parlamentarias, se ha reservado a la ley autonómica la creación de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, que dependan de la función pública de Andalucía (art. 147.3 EAA), la definición de la capitalidad de las demarcaciones judiciales (art. 151.3 EAA) y la atribución de competencias al Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144.3 EAA), y se han previsto trámites de rendición de cuentas ante el Parlamento de Andalucía para el Tribunal Superior de Justicia (art. 143.3 EAA), del Fiscal Superior de Andalucía (art. 143.5 EAA) o de Consejo de Justicia (art. 144.4,h EAA), así como la posibilidad de que el Parlamento participe en el proceso de nombramiento de los miembros del Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144.2 EAA).

En cuanto a la reproducción mimética de las relaciones entre el Consejo de Justicia de Andalucía y el Consejo de Gobierno, como si se tratasen del Consejo General del Poder Judicial y el Gobierno, los preceptos estatutarios no ofrecen esa información. Las competencias que hasta el momento han recibido las Comunidades Autónomas, y Andalucía entre ellas, se ejercían por el Gobierno/Ministerio de Justicia. Bien es cierto que el articulado estatutario parece ir algo más allá; pero el conglomerado de facultades que se atribuyen estatutariamente al Consejo de Justicia de Andalucía obligarían a interrelacionarse -dependiendo de la función- con el Consejo General del Poder Judicial, con el Gobierno y con el propio Consejo de Gobierno andaluz, con las dificultades específicas de delimitación que surjan en cada caso. Prueba de esta afirmación se encuentra en la norma general de atribución de competencias al Consejo de Justicia del apartado 4º del artículo 144 del Estatuto (“*Las funciones del Consejo de Justicia de Andalucía son las previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el presente Estatuto, y en las leyes del Parlamento de Andalucía y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial*”) y se desarrolla en el listado que se detalla en el apartado siguiente del mismo precepto.

En *quinto*, y último lugar, no debe perderse de vista que la propia Comunidad Autónoma ha aceptado estatutariamente que el ejercicio de gran parte de las competencias que se atribuyen en estas materias se difiera en el tiempo y que sean moldeadas por el legislador estatal, predominantemente a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial a través del ejercicio de potestades reglamentarias. Cuestiones como la composición del órgano, la selección de sus miembros, los rasgos básicos de su estructura y el alcance último de las competencias que acabe desarrollando dependen pues de decisiones de órganos extracomunitarios.

No vamos a enredarnos en el doctrinalmente debatido tema de la fuerza vinculante que ejercen sobre el legislador las normas anticipatorias repartidas generosamente en los articulados estatutarios. Pero en cuanto a la puesta en práctica del Consejo de Justicia de Andalucía se descarta cualquier posibilidad de creación unilateral del órgano con la concesión de facultades específicas y su puesta en práctica inmediata. No obstante, *nada impide que de forma inmediata se pueda crear un órgano de procedencia mixta que tuviese un papel relevante en el ejercicio de las competencias judiciales* que ya viene ejerciendo la Junta de Andalucía desde los Decretos de 141/1997, de 31 de enero, 142/1997, de 31 de enero, 2074/1999, de 30 de diciembre, y, 1787/2004, de 30 de julio, al amparo del art. 46 del nuevo Estatuto. Pero no parece ser esa la idea que impulsa la previsión estatutaria de los Consejos de Justicia autonómicos.

En consecuencia las opciones inicialmente previstas para llevar a cabo la actualización de la administración de justicia y del gobierno del poder judicial al Estado Autonómico pueden ser sintetizadas en:

- Creación de un Consejo judicial estrictamente autonómico en cuanto a su elección y con funciones de gobierno plenas en el respectivo ámbito territorial.
- Creación de un órgano mixto formado por Vocales territoriales del Consejo General del Poder Judicial y miembros de las instituciones autonómicas (Gobierno y Asamblea legislativa).
- Opción por una Sala de gobierno reforzada con miembros elegidos por las Comunidades Autónomas (bien gobierno y Asamblea legislativa o bien sólo Asamblea).
- Creación de un órgano mixto, formado por miembros de las Salas de gobierno y de las Comunidades Autónomas; sistema éste que ya cuenta con antecedentes en las Comisiones mixtas previstas en el Reglamento del Consejo General del Poder Judicial de órganos de gobierno interno.

- Creación de Consejos judiciales autonómicos, pero sin funciones ejecutivas o de gestión, sino deliberativas o consultivas, como inicialmente cabría deducir de la reforma del Estatuto de Valencia.
- Creación por el Consejo General del Poder Judicial de órganos propios y periféricos, con presidencia del Vocal Territorial quedando las Salas de gobierno para cuestiones de gobierno interno.

Tanto el Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial como los Estatutos de Cataluña y Andalucía han optado por esta nueva institución, el Consejo de Justicia, que en principio asumiría las atribuciones de las actuales Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. Por tanto, las posibles opciones del legislador andaluz para llevar a cabo el desarrollo estatutario del Consejo de Justicia, inicialmente abiertas, han quedado lógicamente circunscritas en la práctica ante el detallado, si bien incompleto, tratamiento del mismo en el citado Estatuto. Además existen otros condicionantes que limitan la acción del legislador.

La recepción del Consejo de Justicia en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía plantea como primera cuestión su ubicación orgánica, esto es, si ha de adscribirse al Consejo General del Poder Judicial o al organigrama autonómico institucional andaluz, y si sus funciones lo serán como propias o bien con carácter descentralizado del Consejo General del Poder Judicial, que actuaría en todo caso como órgano superior jerárquico. La creación de un Consejo de Justicia de Andalucía podría responder a la desconcentración en el gobierno del Poder Judicial, pero siempre dentro del respeto al principio de unidad y en ningún caso con afectación al régimen, posición y funciones del Consejo General del Poder Judicial ya que únicamente corresponde su determinación al legislador orgánico. Podríamos entonces ubicar el futuro Consejo de Justicia en un modelo intermedio que posibilitaría avanzar en términos de mayor atribución de competencias, pero omitiendo hipotéticas colisiones con las competencias funcionales del Consejo General del Poder Judicial.

Pero es en la función del Consejo General del Poder Judicial como garante de la independencia judicial, con especial referencia al estatuto de jueces y magistrados, donde se presenta una más delicada convivencia entre éste y el futuro Consejo de Justicia de Andalucía. El mandato constitucional al legislador orgánico es suficientemente expresivo para que establezca “sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” (art. 122.2 CE). Por tanto no cabe privar al Consejo General del Poder Judicial de su competencia en esta materia, aunque su intervención pueda posponerse como última instancia en el sistema de recursos frente a acuerdos adoptados por el Consejo de Justicia que afectan a aquellas materias. Así la creación del Consejo de Justicia de “necesario carácter estatal”, siempre estaría subordinado al Consejo General del Poder Judicial a través de la desconcentración de algunas de sus funciones

determinadas por el legislador orgánico, dentro de su competencia para configurar el gobierno del Poder Judicial, sin que en ningún caso pudiese llegar a sustituir al Consejo General del Poder Judicial.

Corresponderá al legislador andaluz de conformidad con la norma estatutaria, y necesariamente con las remisiones normativas pertinentes, regular todos los aspectos concretos relativos a la composición del Consejo de Justicia, la enumeración de sus atribuciones dentro del marco de las competencias asumidas o que pudiera asumir en el futuro la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia.

A tenor del listado de competencias que se contienen en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, parece insuficiente la regulación contenida en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, pues adolece de imprecisiones en varias materias de interés, como el carácter del Consejo, ya que queda indeterminando si será exclusivamente consultivo y su relación con el Consejo General del Poder Judicial. A partir de la definición del mismo, habría que precisar también el régimen de recursos y el estatuto de los vocales no jurídicos. Precisiones sobre todos estos aspectos sería necesario abordarlas en el inmediato desarrollo estatutario andaluz.

La determinación del tipo de Consejo de Justicia a implantar en Andalucía vendrá condicionada por la determinación previa de las competencias que podrían ser objeto de atribución al mismo. En todo caso se debe abordar un catálogo de competencias que tendría que desenvolverse dentro de los márgenes que permite la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 56/1990 y 62/1990). También necesitaría concreción la previsión referida al ejercicio de “aquellas funciones en materia de justicia que, en el ámbito de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, le atribuyan los Estatutos de Autonomía”. En todo caso se debe insistir en la dificultad que conlleva a priori esta cláusula de apertura, por lo que creemos obligada su interpretación en el contexto estricto de las competencias que correspondan a la Comunidad Autónoma y en ningún caso afectar al ámbito competencial del Consejo General del Poder Judicial. Así constituiría un límite insalvable, la precisión que se recogía en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* sobre la subordinación al Consejo General del Poder Judicial de los Consejos de Justicia, que “ejercerán las funciones” que la Ley Orgánica del Poder Judicial les atribuya.

2. Modelos intermedios

Con el objeto de clarificar las distintas posibilidades de encuadramiento sistemático podemos proceder a desagregar tres modelos de carácter intermedio susceptibles de ser analizados por separado.

2.1. MODELO A: un Consejo equivalente a las Salas de gobierno

A. Competencias

La asunción de este modelo en el desarrollo del artículo 144 EAA implicaría la atribución al Consejo de Justicia de las competencias que actualmente tiene reconocida la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Tales competencias se detallan en la LOPJ y en el Reglamento 1/2000, del Consejo General del Poder Judicial (Acuerdo de 26 de julio de 2000, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2000, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales). El artículo 152.1 LOPJ y el artículo 4 del Reglamento 1/2000, del Consejo General del Poder Judicial recogen el elenco de competencias comunes a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional. Por su parte, el artículo 152.2 LOPJ y el artículo 5 del Reglamento 1/2000, del Consejo General del Poder Judicial atribuyen a las Salas de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, funciones específicas de carácter externo, que se ejercen sobre todos los juzgados y tribunales con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El paquete central viene constituido por las competencias pertenecientes al núcleo judicial, aunque tiene reconocidas algunas funciones de política de Justicia y de gestión. Con respecto a la financiación, la Sala de Gobierno del TSJ únicamente tiene capacidad para impulsar y colaborar en la gestión económica.

Veamos con algo más de detenimiento las atribuciones de la Sala de Gobierno del TSJ:

a) Núcleo judicial

- aprobación de las normas de reparto entre las secciones de las Salas del Tribunal Superior de Justicia (art. 4,a) del Reglamento 1/2000 y art. 152.1 LOPJ).
- establecimiento de los turnos para la composición y funcionamiento de las Salas y Secciones del Tribunal Superior de Justicia (art. 4,b) Reglamento 1/2000 y art. 152.2 LOPJ).
- adopción de medidas en supuestos de disidencia entre Magistrados del TSJ (art. 4, c) Reglamento 1/2000 y art. 152.1.3 LOPJ).
- complementar provisionalmente la composición de las Salas del TSJ (art. 4, d) Reglamento 1/2000 y art. 152.1.4 LOJP).
- proponer motivadamente al Consejo General del Poder Judicial a los magistrados suplentes del Tribunal Superior de Justicia y de todos los

órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma (art. 4,e) y 5,b) Reglamento 1/2000 y art. 152.1.5 LOPJ).

- ejercer facultades disciplinarias sobre jueces y magistrados de todos los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma andaluza (art 4,f) y 5,b) Reglamento 1/2000 y art. 152.1.6 LOPJ).

- proponer la realización de visitas de inspección e información en el territorio de toda la Comunidad Autónoma (art. 4, g) y 5, b) y Reglamento 1/2000 y art. 152.1.7 LOPJ).

- promover expedientes de jubilación por causa de incapacidad en todo el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza (art. 4, h) y 5, b) Reglamento 1/2000 y art. 152.1. 8 LOPJ).

- dar posesión a los magistrados que integran los tribunales, tanto del TSJ como de todos los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma (art. 4, k) y 5, b) Reglamento 1/2000 y art. 152.1.11 LOPJ).

- aceptar renunciaciones de miembros electos de la Sala de Gobierno y acordar la integración del correspondiente sustituto. En su caso, proponer al CGPJ la convocatoria de elecciones parciales (art. 4, q) Reglamento 1/2000).

- aprobación de las normas de reparto de asuntos entre las secciones de las Audiencias Provinciales y Juzgados del mismo orden jurisdiccional con sede en la Comunidad Autónoma andaluza (art. 5,a) Reglamento 1/2000).

- recibir juramento o promesa de Abogados, Procuradores y Graduados Sociales cuando lo prevean las disposiciones corporativas aplicables, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza (art. 5, c) Reglamento 1/2000).

- expedir los nombramientos de los jueces de paz (art. 5,e) Reglamento 1/2000).

- seleccionar y nombrar a los Secretarios de provisión temporal, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza (art. 5,f) Reglamento 1/2000).

b) Política de justicia

- elaborar los informes que pida el Consejo General del Poder Judicial y una memoria anual, tanto relativa al TSJ como a todos los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma (art. 4, i) y 5, b) Reglamento 1/2000 y art. 152.1.9 LOPJ).

- proponer al CGPJ la adopción de las medidas que estime pertinentes para la mejora de la administración de justicia, en cuanto a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma con especificación razonada de las necesidades de medios personales y materiales, o de su mejor organización o distribución (art. 4, j) y 5, b) Reglamento 1/2000 y art. 152.1.10 LOPJ).

- designar los miembros que se hayan de integrar en las Comisiones Mixtas que se establezcan a fin de promover la coordinación de los órganos de

gobierno internos del Poder Judicial con las Administraciones competentes, y solicitar de éstas que designen a sus representantes, así como proceder a la convocatoria de dichas Comisiones siempre que sea preciso a este mismo fin o para resolver las discrepancias que pudieran surgir en torno a la provisión de los medios materiales y personales necesarios para la actividad de los órganos jurisdiccionales y de gobierno, todo ello, con independencia de las correlativas competencias de éstas al respecto (art. 4, p) Reglamento 1/2000).

- dirigir a los Juzgados y Tribunales de la circunscripción las prevenciones relativas al mejor funcionamiento de aquellos (art. 4, r) Reglamento 1/2000).
- dictar instrucciones relativas al auxilio judicial de los órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad Autónoma (art. 5, d) Reglamento 1/2000).

c) Gestión

- establecer las normas generales de utilización del edificio y dependencias de la sede del TSJ y de todos los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma (art. 4, m) y 5, b) Reglamento 1/2000).
- proponer las actuaciones necesarias de distribución y ubicación de las salas y dependencias de los edificios del TSJ y del resto de órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma (art. 4, n) y 5, b) Reglamento 1/2000).
- aprobar las actividades ajenas a la función judicial en edificios judiciales, junto con la Administración titular del inmueble y las demás Administraciones con competencias concurrentes (art. 4, ñ) y 5, b) Reglamento 1/2000).
- realizar propuestas al CGPJ respecto a la utilización de programas, aplicaciones y sistemas informáticos que hayan de ser utilizados con carácter exclusivo por los órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad Autónoma (art. 4, o) Reglamento 1/2000).

d) Financiación.

- impulsar y colaborar en la gestión económica, solicitando la información necesaria y formulando las oportunas propuestas y sugerencias en cuanto a la aplicación y revisión de las previsiones presupuestarias establecidas, tanto referida al TSJ como a toda la Comunidad Autónoma (art. 4, l) y 5, b) Reglamento 1/2000).

Al margen de estas atribuciones, el artículo 4,s) Reglamento 1/2000 destaca que la Sala de Gobierno del TSJ ejercerá “las demás competencias que les atribuyan las Leyes y los Reglamentos dictados por el CGPJ, así como aquellas otras actuaciones que pudieran serles delegadas por el CGPJ según su naturaleza”.

B. Ventajas e inconvenientes

La opción por este modelo presentaría como ventaja más inmediata la desaparición de cualquier duda que sobre la constitucionalidad de los Consejos de Justicia autonómicos haya podido surgir al hilo de las reformas estatutarias y del propio intento de modificación de la LOPJ en la legislatura pasada. El nivel competencial de la Sala de Gobierno del TSJ resultaría plenamente respetuoso con las previsiones del ordenamiento vigente, por lo que no reclamarían ni delegación de funciones por parte del CGPJ ni relectura del texto constitucional a la luz del desarrollo actual del Estado de las autonomías. De otro lado, también cabe admitir que la creación del Consejo de Justicia, aún cuando no suponga un aumento real en las competencias que a día de hoy asume la Sala de Gobierno del TSJ, tendría una importancia simbólica considerable para visualizar la relación entre el Poder Judicial y el Estado autonómico. Además, la composición de este órgano, más plural, da entrada a la participación del Parlamento autonómico en el nombramiento de parte de sus miembros, contribuyendo a hacer visible esa relación.

Frente a estas ventajas que presenta la eliminación de dudas sobre su eventual inconstitucionalidad y la carga simbólica que pueda tener la creación de un Consejo de Justicia Autonómico, con participación del Parlamento autonómico en su elección, el mantenimiento de las mismas funciones que se atribuyen a la Sala de Gobierno del TSJ plantea algunas dudas o inconvenientes, en primer lugar en relación con la independencia judicial. Aunque es cierto que este argumento puede esgrimirse frente a todos los modelos, plantea problemas sobre todo en relación con la independencia judicial: según el artículo 144.2 EAA el Consejo de Justicia de Andalucía está compuesto por el Presidente del TSJ y por miembros elegidos entre Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio. Esta previsión, que ya se contenía en la malograda reforma de la LOPJ (Proyecto 121/000071) supone la entrada de miembros ajenos a la carrera judicial para el desempeño de unas funciones que se engloban en el núcleo judicial, lo que hace surgir dudas sobre la compatibilidad de esta composición mixta con el principio de independencia judicial. Este problema ya había sido detectado por el redactor del citado proyecto de reforma de la LOPJ, de manera que en el mismo se atribuían las funciones que hoy corresponden a las Salas de Gobierno de los TTSSJJ a la Comisión Judicial del Consejo de Justicia, compuesta exclusivamente por jueces y magistrados integrantes de la carrera judicial. El reconocimiento al Consejo de Justicia de Andalucía de las competencias que hoy desempeña la Sala de Gobierno del TSJ de Andalucía podría provocar *dudas sobre la independencia del poder judicial* teniendo en cuenta el ámbito sobre el que se desarrollan esas funciones y la entrada en la composición del mismo de fiscales y juristas, ajenos a la carrera judicial. Obviamente, este elemento podría subsanarse atendiendo a una composición interna del Consejo de Justicia que tuviera en cuenta estas circunstancias. Nada se dice en el artículo 144 EAA de la organización interna del Consejo de Justicia, aunque parece probable que en el seno

del mismo se crearán diversas Comisiones para una mejor gestión de los asuntos que finalmente se le encomienden.

Sin embargo, aunque así fuera, no parece ni probable ni lógico que el grueso de competencias que se le atribuyan (las relativas a la organización de los tribunales y juzgados radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma, pertenecientes por tanto al núcleo judicial) no sean ejercidas por el Pleno y se reconozcan a algún órgano interno del Consejo. Aunque estas críticas atienden a la composición del Consejo de Justicia y no al modelo competencial que se acabe adoptando, resultan especialmente patentes en el *modelo A* por las razones que acaban de esgrimirse. Parece poco operativo que se cree un órgano como el Consejo de Justicia, cuya composición comprende miembros ajenos a la carrera judicial, con atribuciones pertenecientes al núcleo judicial. Cabe recordar que en la actualidad, la Sala de Gobierno del TSJ se compone exclusivamente de miembros de la carrera judicial procedentes de todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Además cabría destacar otro problema, que siendo común a cualquiera de los modelos que se adopten, también se presenta de manera más nítida en el modelo A: *la necesaria redefinición de las funciones de la Sala de Gobierno del TSJ* como consecuencia de la atribución de sus funciones al Consejo de Justicia. En este sentido, podrían mantenerse las competencias de gobierno interno del TSJ en la Sala de Gobierno del mismo, atribuyendo al Consejo de Justicia las específicas reconocidas en los artículos 152.2 LOPJ y 5 del Reglamento 1/2000, que se ejercen sobre todos los juzgados y tribunales de la Comunidad Autónoma.

Pero las reformas necesarias para compatibilizar la existencia del Consejo de Justicia con la Sala de Gobierno del TSJ podrían incluso optar por la desaparición de esta última. Esta es la opción que adoptaba el citado proyecto de reforma de la LOPJ. En el mismo, se mantenían las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional y se eliminaba la del TSJ. Sus funciones se atribuían, como ha quedado dicho, a la Comisión Judicial del Consejo, de composición exclusivamente judicial.

Aunque estas críticas pueden extenderse a todos los modelos, cobran más fuerza si el modelo finalmente adoptado es el modelo A, ya que se estaría atribuyendo al Consejo de Justicia únicamente funciones relacionadas con los tribunales de justicia radicados en la Comunidad Autónoma. Para el desempeño de esta función, que ya viene siendo ejercida por la Sala de Gobierno del TSJ no parece rentable el esfuerzo de creación de un nuevo órgano al que habrá de dotar de todos los medios materiales y personales.

El mantenimiento de las mismas funciones que se atribuyen a la Sala de Gobierno del TSJ no da respuesta a una serie de problemas que han sido denunciados desde numerosos foros y que demandan una mejora en la gestión de la administración de justicia a través del reforzamiento de las funciones que ejercen las Salas de Gobierno del TSJ. En este sentido, el Libro Blanco de la Justicia de 1997 ya aludía a la necesidad de reforzar las competencias de las Salas de Gobierno de los TTSSJJ “en orden a su conversión en órganos de gestión verdaderamente eficaces”.

En este documento, en línea con la propuesta de simplificación de instancias de gobierno del poder judicial, se afirma que “la necesaria simplificación y racionalización de la gestión administrativa demanda el reforzamiento de sus funciones. Ello supone potenciar su papel como órgano de gobierno interno de los jueces en las respectivas Comunidades Autónomas, incluyendo, en su caso, las delegaciones de funciones que el Consejo General del Poder Judicial estimara conveniente efectuar referidas a aquellas materias de gobierno interno respecto de las que, por su mayor proximidad y conocimiento de los problemas que pudieran plantearse, las Salas de Gobierno estuvieran en condiciones para adoptar las decisiones oportunas” (Capítulo Sexto del Libro Blanco).

Asimismo, en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001 se aboga por la necesaria redefinición de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia para adaptar la justicia al Estado de las Autonomías. En este sentido, se contiene un compromiso: “*Se aumentarán, precisándolas con detalle, las competencias de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, y se establecerán mecanismos de delegación de funciones, singularmente en materia inspectora y disciplinaria*”. Este Pacto cristalizó en una reforma de la LOPJ, la L.O. 19/2003, de 23 de diciembre, que entre otros aspectos modificó las competencias de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia. “Pero la reforma por L.O. 19/2003 no atribuyó a las Salas de Gobierno más allá de un par de nuevas funciones (recibir informes del Secretario de Gobierno, y promover ante el órgano competente la exigencia de responsabilidad disciplinaria de secretarios y resto de personal)”⁵.

También desde las distintas asociaciones judiciales se aboga por este reforzamiento: “deben potenciarse y fortalecerse las competencias y grado de autonomía de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia (y por supuesto del propio CGPJ), respetando el derecho de los Jueces y Magistrados a designar libremente a sus representantes en dichos órganos, garantizando de este modo la independencia judicial”⁶. Parece pues que habría que reforzar las competencias relacionadas con la política de Justicia y de gestión. La creación de un Consejo de Justicia autonómico encierra una importante virtualidad en orden al diseño de políticas propias en la administración de la administración de justicia, políticas que podrían contribuir a una mejora del servicio de la administración de justicia en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Además de las razones estrictamente funcionales que parecen demandar un aumento en las competencias que a día de hoy se reconocen a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia para una mejor gestión de la administración de justicia -y que, por tanto, serían plenamente aplicables a los Consejos de Justicia si tuviesen reconocidas esas mismas competencias- no podemos olvidar que los

⁵ Gerpe Landín, M., Cabellos Espiérrez, M.A., Fernández de Frutos, M., “La aproximación del gobierno del Poder Judicial a la realidad autonómica del Estado”, p. 20.

⁶ Ceres Montes, J. F., Viguer Soler, J.F., “Autogobierno de los jueces: las Salas de Gobierno y el proyecto de ley de creación de los Consejos Autonómicos de Justicia”. Ponencia presentada por la Sección Territorial de la Comunidad Valenciana de la Asociación Profesional de la Magistratura.

objetivos que han movido a la inclusión de los Consejos de Justicia en el actual Estatuto de Autonomía de Andalucía, como en otros, es la adaptación del poder judicial a la realidad autonómica. Para ello, se trata de aproximar el gobierno del poder judicial a las Comunidades Autónomas y, al tiempo, intensificar las relaciones entre éstas y el CGPJ: un complejo modelo de red de evidentes dificultades para su puesta en práctica. Sin duda determinadas necesidades de los órganos judiciales pueden ser apreciadas de manera más eficaz en el ámbito autonómico que en el estatal. Además, el Consejo de Justicia abre canales importantes de conexión e intercambio entre las instituciones de las Comunidades Autónomas y el Poder Judicial. La participación del Parlamento de Andalucía en el nombramiento de sus miembros así lo garantiza.

Es cierto que en este ámbito se han sucedido reformas tendentes a dotar a las Comunidades Autónomas de mayores competencias. En el ámbito de la administración de la administración de justicia, a partir de las previsiones contenidas en diversos Estatutos de Autonomía y de la LOPJ de 1985 y sus sucesivas reformas, sobre todo la de 1995, se han ido introduciendo modificaciones puntuales y limitadas, especialmente en el ámbito organizativo y competencial para la adaptación a las nuevas estructuras territoriales del poder. Sin embargo, en lo que atañe al gobierno de los jueces y especialmente al CGPJ, se ha mantenido su diseño original, construido sobre la base de una concepción fuertemente unitaria del Poder Judicial. Ello a pesar de los cambios operados y de la mayor intervención de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Administración de Justicia. El aumento competencial experimentado por las Comunidades Autónomas en la administración de la administración de justicia no ha ido acompañado sin embargo de una mejora de las estructuras encargadas del desarrollo de esos ámbitos competenciales a nivel autonómico. Por esta razón, hace ya algunos años que se viene reclamando una reforma tendente a adecuar la Administración de Justicia a la realidad del Estado autonómico. Las reformas que en este punto se han acometido, muy tímidas, siempre se han enfocado desde la perspectiva del reforzamiento de la composición y funciones de la Sala de Gobierno del TSJ⁷. En este escenario, los Consejos de Justicia pueden convertirse en una pieza clave en manos de la administración autonómica para impulsar políticas tendentes a mejorar y agilizar la administración de justicia en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, con el necesario respeto a la configuración constitucional del poder judicial. Así lo han entendido Comunidades Autónomas como Cataluña o Andalucía, que en el proceso de reforma estatutaria incluyeron este órgano.

El artículo 144 EAA configura el Consejo de Justicia como “el órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía” y le atribuye un elenco más ambicioso de competencias, que podría llevar a la mejora en la eficacia de la gestión de la administración de justicia desde la comunidad autónoma. Sobre todo, teniendo en cuenta la naturaleza de estas atribuciones, íntimamente relacionadas con la

⁷ En este sentido, L.O. 19/03, de 23 de diciembre, de reforma de la LOPJ.

política de justicia. En este sentido, se le reconoce la atribución de funciones en orden a la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia [(art. 144.4, a); función íntimamente vinculada con el núcleo judicial], la función de informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Andalucía (art. 144.4,e), la potestad de precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Andalucía, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial (art. 144.4, f), y la función de informar 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 Juzgados (art. 144.4,g). La asunción de estas tres últimas atribuciones, que se encuadran en las funciones relacionadas con la política de justicia, constituiría un importante reforzamiento del papel de la Comunidad Autónoma en la creación de políticas propias para afrontar los problemas actuales de la administración de justicia.

Asimismo, el artículo 144 EAA atribuye al Consejo de Justicia 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 Judicial. Especial importancia reviste en este punto la posibilidad de asumir competencias delegadas del Consejo General del Poder Judicial, que podrán ejercerse en régimen de desconcentración. Con esta regulación tan generosa, que atribuye al Consejo de Justicia andaluz las mismas competencias que a su homólogo catalán, no se entendería la renuncia por parte de la Comunidad Autónoma Andaluza a funciones que contribuirían claramente a una mejora en la prestación de la administración de justicia en territorio andaluz. El reforzamiento en las atribuciones relacionadas con la política de justicia así lo evidencia.

Además, el proyecto de reforma de LOPJ presentado por el gobierno la pasada legislatura también presentaba unos Consejos de Justicia cuyas funciones iban más allá de las atribuciones de las actuales Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. En concreto, como destacaba la propia Exposición de Motivos del Proyecto, “Sus funciones, además de las que ostentaban las Salas de Gobierno de los tribunales Superiores de Justicia relativas al gobierno del Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma, se extienden a realizar informes sobre los nombramientos discrecionales de cargos judiciales ubicados en la Comunidad Autónoma respectiva, ejercer las competencias que le delegue el Consejo General del Poder Judicial o asumir las competencias en materia de justicia que le atribuyan los Estatutos de Autonomía. Se fortalece de este modo, el necesario acomodo del gobierno del poder judicial con el principio autonómico”.

2.2. MODELO B: un Consejo ajustado a las posibles previsiones de la LOPJ

A. Caracterización del Consejo de Justicia

En relación con este segundo modelo debemos comenzar recordando que la recepción del Consejo de Justicia en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía plantea como cuestión problemática la de su ubicación orgánica, esto es, si ha de adscribirse al Consejo General del Poder Judicial o al organigrama autonómico institucional andaluz, y si sus funciones lo serán como propias o bien con carácter de descentralizado del Consejo General del Poder Judicial que actuaría en todo caso como órgano superior jerárquico. La creación de un Consejo de Justicia de Andalucía podría responder a la desconcentración en el gobierno del Poder Judicial pero siempre dentro del respeto al principio de unidad y en ningún caso con afectación al régimen, posición y funciones del Consejo General del Poder Judicial, ya que únicamente corresponde su determinación al legislador orgánico. Podríamos entonces ubicar el futuro Consejo de Justicia en el denominado Modelo B, que posibilitaría avanzar en términos de mayor atribución de competencias, pero omitiendo hipotéticas colisiones con las competencias funcionales del Consejo General del Poder Judicial.

Pero es en la función del Consejo General del Poder Judicial como garante de la independencia judicial, con especial referencia al estatuto de jueces y magistrados, donde se presenta una más delicada convivencia entre éste y el futuro Consejo de Justicia de Andalucía. El mandato constitucional al legislador orgánico es suficientemente expresivo para que establezca “sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” (art. 122.2 CE). Por tanto no cabe privar al Consejo General del Poder Judicial de su competencia en esta materia aunque su intervención pueda posponerse como última instancia en el sistema de recursos frente a acuerdos adoptados por el Consejo de Justicia que afectan a aquellas materias. Así la creación del Consejo de Justicia de “necesario carácter estatal”, siempre estaría subordinado al Consejo General del Poder Judicial a través de la desconcentración de algunas de sus funciones determinadas por el legislador orgánico, dentro de su competencia para configurar el gobierno del Poder Judicial, sin que en ningún caso pudiese llegar a sustituir al Consejo General del Poder Judicial.

Corresponderá al legislador andaluz de conformidad con la norma estatutaria, y necesariamente con las remisiones normativas pertinentes, regular todos los aspectos concretos relativos a la composición del Consejo de Justicia, la enumeración de sus atribuciones dentro del marco de las competencias asumidas o que pudiera asumir en el futuro la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia.

A tenor del listado de competencias que se contenían en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, parece insuficiente la regulación contenida en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, pues adolece de imprecisiones en varias materias de interés como el carácter del Consejo, ya que queda indeterminando si será exclusivamente consultivo y su relación con el Consejo General del Poder Judicial. A partir de la definición del mismo, habría que precisar también el régimen de recursos y el estatuto de los vocales no jurídicos. Precisiones sobre todos estos aspectos sería necesario abordarlas en el inmediato desarrollo estatutario andaluz.

La determinación del tipo de Consejo de Justicia que se implantase en Andalucía vendrá condicionado por la concreción previa de las competencias que podrían ser objeto de la atribución al mismo. En todo caso se debe abordar un catálogo de competencias que tendría que desenvolverse dentro de los márgenes que permite la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 56/1990 y 62/1990). También necesitaría concreción la previsión referida al ejercicio de “aquellas funciones en materia de justicia que, en el ámbito de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, le atribuyan los Estatutos de Autonomía”. En todo caso se debe insistir en la dificultad que conlleva a priori esta cláusula de apertura, por lo que creemos obligada su interpretación en el contexto estricto de las competencias que correspondan a la Comunidad Autónoma sin afectar en ningún caso al ámbito competencial del Consejo General del Poder Judicial. Así constituiría un límite insalvable la precisión que se recogía en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* sobre la subordinación al Consejo General del Poder Judicial de los Consejos de Justicia que “ejercerán las funciones” que la Ley Orgánica del Poder Judicial les atribuya.

B. Rasgos esenciales y naturaleza jurídica

El Consejo de Justicia sería un órgano de gobierno judicial subordinado al Consejo General del Poder Judicial que actuaría en régimen de desconcentración de funciones y que sustituiría a la actual Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia. En cuanto a la asignación específica de funciones al Consejo de Justicia, más allá de la asunción de cuantas funciones son desarrolladas en el momento presente por la Sala de Gobierno, no cabe duda que éstas podrían tener una triple procedencia. (a) De un lado la Ley Orgánica del Poder Judicial que, tras su previsible reforma, debería otorgar un marco claro de atribuciones al Consejo de Justicia entre las que tendría cabida la justicia de proximidad. (b) El Estatuto de Autonomía y las previsiones contenidas en su artículo 144 EAA, definen otro espacio de intervención del futuro Consejo. (c) Finalmente el legislador autonómico, nuevamente actuando en el marco de las remisiones legislativas, podría implementar estas funciones, sin desconocer la posición del Consejo de Justicia dentro de una organización regida por el principio de jerarquía.

La cuestión de la definición del Consejo de Justicia, a falta de mayor precisión en el texto estatutario, puede ser de relevancia aunque su no caracterización

estatutaria parece dejar un margen a la configuración posterior en el desarrollo normativo; algo que estratégicamente puede ser saludado de forma positiva en tanto se opera en las Cortes Generales la esperada reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Con ser relevante la definición de esta institución, probablemente será en la regulación precisa y detallada de sus atribuciones así como en el régimen de recursos, donde se pueda contener una mayor precisión sobre su carácter. Es cierto que estas iniciales imprecisiones en el texto estatutario permiten un mayor margen de maniobra al legislador autonómico que debe ser oportunamente subrayado. A partir de aquí, para el diseño teórico de una futura configuración legislativa de la previsión estatutaria sobre el Consejo de Justicia, sería de gran interés atender a las argumentaciones esgrimidas en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Estatuto de Cataluña, como a los informes del Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Específicamente, por cuanto se refiere ya a la regulación en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el referente más inmediato lo encontramos en la regulación que se contiene en el Estatuto de Autonomía de Cataluña que sí define el carácter del mismo como órgano desconcentrado del gobierno del Poder Judicial. A tenor de dicha caracterización debemos plantearnos una posible fundamentación de esta institución en Andalucía: con ser importante su caracterización y, sin embargo, aún no precisándose formalmente, la opción actual más realista entendemos que se concretaría en ubicar el Consejo de Justicia andaluz en el conjunto de órganos de gobierno interno del Poder Judicial, como sucede con la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, cuyas funciones debe asumir. En este sentido no existirían inicialmente problemas irresolubles para optar por el denominado Modelo B. Más allá de su caracterización expresa o implícita, la configuración interna del mismo y las funciones que esté llamado a desarrollar deben responder ciertamente a tal consideración como órgano de gobierno interno del Poder Judicial.

La dificultad doctrinal de acompasar la desconcentración administrativa en el ámbito gubernativo del Poder Judicial con el principio autonómico hace necesario también determinar la justificación de su creación por la operatividad de las funciones que debe asumir; esto es, no incurrir en una duplicidad de funciones y atribuciones que hicieran innecesaria la creación de dicho Consejo por inoperativo. Se ha de conjugar la creación de este órgano de gobierno en régimen de desconcentración administrativa sin caer en el riesgo de duplicar al Consejo General del Poder Judicial en las funciones que tiene constitucionalmente atribuidas. La creación del Consejo de Justicia perseguiría “la eficacia gubernativa”, respetando la subordinación al Consejo General, y no como una institución fundamentada en el principio autonómico insita en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, para una plena adecuación constitucional el Consejo de Justicia como órgano de gobierno del Poder Judicial deberá constituirse como un órgano desconcentrado estatal, no como institución autonómica que hipotéticamente pudiese intervenir en el gobierno de la justicia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, en el desarrollo legislativo de las previsiones estatutarias se debe alejar la norma que desarrolle el Consejo de Justicia de su conceptualización como integrante del sistema institucional de la Comunidad Autónoma. Aunque hasta que prospere una reforma orgánica en el sentido del *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* hay que reconocer la dificultad que supone la legitimación de origen del mismo, que no es otra que la estatutaria: al objeto pues de evitar cualquier sombra de inconstitucionalidad conforme al actual marco legal y jurisprudencial, la regulación que se lleve a cabo del Consejo de Justicia debería reafirmar el carácter de órgano de gobierno subordinado al Consejo General del Poder Judicial. Así el Consejo de Justicia andaluz podría ser definido como órgano de gobierno judicial externo de carácter estatal, de ámbito territorial, subordinado al Consejo General del Poder Judicial, que responde al principio de desconcentración de funciones.

Inicialmente no parece por tanto viable en el momento actual llevar a cabo una configuración legislativa del Consejo de Justicia que respondiese a una territorialización más consistente, que sustituyera las relaciones de dependencia respecto del Consejo General del Poder Judicial por otras basadas en la cooperación y coordinación. El principal escollo para que progresara esta opción sería de carácter constitucional: la aparente incompatibilidad con la unidad, exclusividad, carácter estatal y ámbito nacional en que opera el Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). La dificultad de encajar este modelo derivaría, a tenor de lo señalado por el Consejo General del Poder Judicial en sus Informes, del riesgo de que se operase no ya una desconcentración de funciones estatales, sino una verdadera reordenación del gobierno judicial a través de un “reparto territorial del gobierno judicial”. Sin embargo, algunas de las funciones inicialmente previstas en el Estatuto andaluz podrían ser objeto de desarrollo, innovando en la gobernanza judicial multinivel.

C. Composición y organización

En cuanto a su composición, los redactores del Estatuto no han reproducido los términos contenidos en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, limitándose a enumerar entre sus miembros al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, así como a los “miembros elegidos entre jueces, Magistrados, fiscales y juristas de reconocido prestigio” elegidos de conformidad con las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se recoge tan sólo la atribución al Parlamento de Andalucía de la “designación de los miembros” que en la referida Ley Orgánica se señalen, sin tan siquiera apuntar su carácter de miembros legos en derecho. Por tanto, constituye una novedad menor la citada incorporación, ya que la composición de la Sala de Gobierno permanece como competencia de la Comisión Judicial del Consejo de Justicia. Corresponderá pues al legislador autonómico precisar, a tenor de la composición del Consejo diseñada en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, cuales sean los integrantes del mismo. Aunque conviene advertir que más allá de la incorporación al Consejo de Justicia del tercio correspondiente a juristas de reconocido prestigio y del Fiscal Jefe de la Comunidad Autónoma, la composición

que se preveía en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* no difiere de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. Ciertamente ese modelo podría haber contemplado una composición más plural, así como una regulación de los aspectos más básicos de los mismos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que permitiera posteriormente a los Parlamentos autonómicos su desarrollo, de conformidad con las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma. Entendemos que la composición apuntada en aquél puede constituir una referencia adecuada para regular su futura composición, con alguna puntualización que más adelante se realizará destinada a dotarlo de agilidad en su funcionamiento. Quedaría sin embargo cerrado el acceso a este órgano de otros profesionales que intervienen de una u otra forma en el servicio público de la Administración de Justicia como los médicos forenses. Aunque esta última cuestión admite un margen de debate para dotar de mayor operatividad a dicha institución.

La composición del Consejo de Justicia andaluz incluiría al Presidente que es nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial con la participación del Consejo de Justicia de Andalucía. Supuesto éste ya previsto en el art. 152 del *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, además en la actualidad las Salas de Gobierno tienen atribuida esta facultad a tenor del art. 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Junto al Presidente del Tribunal Superior de Justicia integrarían la estructura del Consejo por tres tercios los miembros natos, miembros elegidos entre jueces y magistrados y miembros legos designados por el Parlamento de Andalucía. Serían miembros natos los Presidentes de las Salas del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía así como los Presidentes de las Audiencias Provinciales. En la misma proporción que los miembros natos se integrarían los Magistrados o Jueces por elección de todos los integrantes de la carrera judicial con destino en Andalucía, con la previsión de que al menos uno de ellos pertenezca a la categoría de juez, a no ser que no se hubiera presentado ninguna candidatura de esta categoría. En cuanto a la renovación de los miembros del Consejo de Justicia elegidos por los jueces y Magistrados ésta se llevaría a cabo en los términos previstos en los artículos 150 y 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o sea cada cinco años. Al Consejo General del Poder Judicial corresponde la convocatoria de las elecciones así como dictar las instrucciones para el desarrollo del proceso electoral.

Nos encontramos ante un “débil tratamiento” del estatuto jurídico de los vocales no judiciales integrantes del Consejo de Justicia, ya que ni en el caso del *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* ni en las previsiones estatutarias posteriores relativas al mismo, se incluye una consideración detenida de éstos. El tercer tercio de los componentes del Consejo de Justicia estaría constituido por juristas de reconocido prestigio con una experiencia en el ejercicio profesional superior a diez años y no pertenecientes a la carrera judicial, elegidos por el Parlamento de Andalucía por mayoría de tres quintos. El legislador autonómico tendría que precisar también en la norma reguladora del Consejo de Justicia el régimen de incompatibilidades de los miembros elegidos por el Parlamento de Andalucía respecto de la realización de actividades profesionales, que atendiendo a la

naturaleza de las mismas, resultasen incompatibles con las funciones que está llamado el Consejo de Justicia a realizar o pudiera perturbar la independencia judicial (párrafo segundo del art. 148 ter del *Anteproyecto de reforma*).

No obstante algunas otras precisiones deberían incorporarse a la norma autonómica en el caso de los miembros del Consejo de Justicia designados por el Parlamento Andalúz, como el estatuto jurídico de los mismos, en el que debiera tener cabida una referencia expresa a la inamovilidad mientras dure el mandato. También sería necesario contemplar la enumeración de una serie de circunstancias que de concurrir pudieran dar lugar a la remoción y, por tanto, se debiera prever un procedimiento e instancia adecuada para su apreciación y acuerdo. Finalmente, sería conveniente indicar en el texto de la norma el plazo de duración del mandato, que no se contemplaba tampoco en el texto del *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* y que sería conveniente determinar a priori para alejar dicho mandato del momento de renovación del Parlamento autonómico. Sin embargo persiste la duda en torno a la oportunidad de introducir todas estas especificaciones en una norma autonómica en ausencia de su consideración previa por una norma orgánica.

Conviene advertir que la lógica que se contenía en el art. 148 del *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* no se reproduce con claridad en el art. 144 EAA: si bien es cierto que no difiere de modo notable del resultado final que cabría concluir a la luz de la configuración actual de las competencias de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, las matizaciones se hacen necesarias. Aunque nada se indica en el Estatuto de Autonomía, a tenor de lo previsto en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, debería formar parte del Consejo de Justicia el Fiscal Jefe de la Comunidad Autónoma. En el mismo sentido podrían tener entrada en él los Decanos que hubieran sido liberados totalmente del trabajo en el orden jurisdiccional respectivo (art. 166.3 LOPJ). Igualmente se podría establecer la asistencia a las reuniones del Consejo o de las Comisiones del Secretario de Gobierno.

En todo caso, debe apoyarse una composición funcional y, por tanto, ajustada a los términos cuantitativos expuestos en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, y en este sentido sería aconsejable que por parte del legislador autonómico se introduzca un criterio de proporcionalidad al objeto de evitar una composición excesiva de miembros del mismo: puesto que en la Comunidad Autónoma hay ocho Audiencias Provinciales, parecería razonable que tan solo se integraran en el Consejo de Justicia los Presidentes de cuatro de ellas, con la alternancia anual en la composición del Consejo de Justicia por mitad, estableciéndose el orden de forma reglamentaria. Igualmente se debería garantizar que fuese oído el Presidente de la Audiencia Provincial no integrante en esa anualidad del Consejo de Justicia si, a criterio del Presidente del Consejo de Justicia, concurriese un asunto de especial interés en relación con la Audiencia Provincial. Para poder mantener una cierta composición equivalente a la de los miembros natos, en el mismo número se elegirían a los Magistrados y jueces, así como a los juristas de reconocido prestigio.

En cuanto a la organización interna del Consejo de Justicia, nada se indica en el Estatuto de Autonomía y parece conveniente incorporar en la norma parlamentaria preceptiva para su creación una organización funcional integrada por la Presidencia, el Pleno, la Comisión Permanente y la Comisión Judicial. Parece acertado seguir las orientaciones que en esta materia se recogían en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, de tal modo que la Comisión Permanente se renovara anualmente y estuviese compuesta por seis miembros elegidos por el Pleno, de los que dos serían miembros natos, dos elegidos entre los miembros de la carrera judicial y dos elegidos entre los profesionales de reconocido prestigio. La Presidencia correspondería al Presidente del Tribunal Superior de Justicia. La Comisión Judicial, también presidida por el Presidente, estaría compuesta por otros cuatro miembros, dos natos y dos jueces y magistrados componentes de la Comisión Permanente.

Otra cuestión de necesario tratamiento es la relativa al reparto interno de competencias entre los órganos del Consejo de Justicia. Varias son las cuestiones que hemos de apuntar aquí, ya que como advirtió el Consejo General del Poder Judicial en su *Informe sobre el Anteproyecto de reforma*, el reparto interno de funciones en el Consejo de Justicia reviste gran relevancia, no sólo por las funciones que se le atribuyen a esta institución, sino por su distribución interna ya que intervendrían vocales legos en derecho en alguno de los órganos que lo conforman. Igualmente correspondería al Pleno ejercer, a la luz de lo previsto en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*, las competencias relativas a los informes de nombramientos discrecionales de cargos judiciales y la elaboración de informes (art. 148 quinquies 1.1º y 2ª). Por su parte, la Comisión Judicial, ejercería las recogidas en los n. 1 a 4 del art. 152 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y las relativas a la adopción de normas de reparto de asuntos (art. 148 quinquies 1.5º). En el caso de que por el legislador andaluz se siguiera esta previsión, las competencias que se atribuyan a la Comisión Judicial se corresponderían con las de gobierno interno, con la particularidad de que mantendría su exclusiva composición judicial dentro del Consejo de Justicia. No obstante en el texto del *Anteproyecto de reforma* había cierta indeterminación respecto de otras atribuciones de cierta relevancia como:

- la relativa a asumir el ejercicio de funciones en materia de justicia en el ámbito propio de las Comunidades Autónomas que le haya sido atribuida por el Estatuto de Autonomía (art. 148 quinquies 1.3º).
- aquellas que le delegase el Pleno del Consejo General del Poder Judicial (art. 148 quinquies 1.4º).
- el ejercicio de las contenidas en el art. 152 párrafos 5 a 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- la expedición de los nombramientos relativos a los jueces de paz y la participación en el nombramiento de los jueces de proximidad (art. 148 quinquies 1.7º).

Ahora bien, al objeto de precisar a quién corresponda ejercer el resto, o sea, las contenidas en el art. 152 n. 5 a 14 LOPJ, que también son competencia del Consejo de Justicia, dos al menos pueden ser las opciones que finalmente se podrían considerar en la regulación autonómica ulterior. Una primera sería la de otorgar dichas funciones al Pleno ya que no hay una atribución expresa ni tácita a favor de la Comisión Judicial. Una segunda opción pasaría por dejar abierta la posibilidad de la delegación del Pleno a favor de la Comisión Judicial. La trascendencia de esta atribución se explica desde la perspectiva del régimen de recursos frente a los acuerdos adoptados que afecten a estas materias y que están estrechamente conectados, en la mayoría de los supuestos, con el estatuto de los jueces y magistrados. No nos corresponde sin embargo adelantar el instrumento necesario para poner fin a esta indeterminación, ya sea la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, el Consejo General del Poder Judicial por vía reglamentaria o la norma autonómica de configuración del Consejo de Justicia.

D. Funcionamiento y atribuciones

Si el régimen de funcionamiento de las Salas de Gobierno está muy regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial así como en el Reglamento 1/2000 de los órganos de gobierno de los tribunales, el legislador andaluz podría recoger también en la norma reguladora del Consejo de Justicia algunas de las precisiones que en ella se contienen, o bien concretar vía reglamentaria más tarde dicho régimen; aunque la atribución de potestad reglamentaria al Consejo de Justicia puede suscitar dudas sobre su constitucionalidad. El marco general previsto no presenta sin embargo identidad absoluta entre lo preceptuado en la ley Orgánica del Poder Judicial y el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ*. Este último había previsto una reunión de la Comisión Permanente cada 15 días y la de la Comisión judicial una vez al mes, frente a la reunión semanal prevista en el Reglamento 1/2000 (art. 6.3), si bien ambas pondrían trimestralmente en conocimiento del Pleno los asuntos tratados y resueltos. Cabría entender que las reuniones del Pleno deberían llevarse a cabo en un período razonable de tiempo que no debería superar la periodicidad de una vez cada tres meses (art. 148 sexies 3º) salvo que concurrieran circunstancias de trascendencia para la Administración de Justicia. En tal caso se podría reproducir la previsión contenida en el art. 153.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la iniciativa para solicitar la reunión: cuando a juicio del Presidente o de la Comisión Permanente surgiesen asuntos urgentes para tratar y finalmente cuando así lo solicitase la mayoría de los integrantes del mismo de forma razonada o el Secretario de Gobierno. Dos cuestiones íntimamente conectadas con las anteriores deberían ser objeto también de precisión: los requisitos formales para la convocatoria de las Comisiones y el régimen para la adopción de los acuerdos.

Respecto de las funciones que debería cumplir el Consejo, dos al menos deben ser los referentes obligados para el legislador andaluz a la hora de elaborar la norma correspondiente a la creación y funcionamiento del futuro Consejo de Justicia

de Andalucía. De un lado, el texto del *Anteproyecto de reforma* adicionaba a las ya previstas para las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia en el artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Judicial una serie amplia de funciones, si bien la determinación de su actuación en Pleno o en Comisión se pospone, como queda dicho, a una determinación reglamentaria ulterior. Ahora bien, se ha señalado por el Consejo General del Poder Judicial el riesgo potencial de que la literalidad de los términos que se recogían en el *Anteproyecto de reforma* propicie atribuciones autonómicas que excedan de la materia de administración de la Administración de Justicia, y por tanto, su atribución al Consejo de Justicia tenga incidencia en el ámbito competencial propio del Consejo General del Poder Judicial.

De otro lado, el texto estatutario ha precisado con mayor o menor acierto un conjunto de atribuciones del Consejo respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Andalucía, de conformidad con lo preceptuado en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Pese a lo que una primera lectura invitase a pensar, una gran parte de las competencias que en el *Anteproyecto de reforma* se atribuyen a los Consejos de Justicia en la actualidad son ejercidas por las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, de modo que no son ya ejercidas por el Consejo General del Poder Judicial. Cabe pues precisar que la atribución de este conjunto de competencias al futuro Consejo de Justicia no constituiría una afectación al Consejo General del Poder Judicial, sino una mera traslación de su ejercicio de un órgano a otro de nueva creación. Ahora bien, otras de las competencias que se le han atribuido en los nuevos Estatutos a los Consejos de Justicia necesitarán un análisis más detenido al objeto de precisar el modelo de Consejo de Justicia por el que optaría el legislador andaluz.

a) Informes

Por cuanto se refiere a la elaboración de informes el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* contemplaba en su caso la previsión correspondiente a los solicitados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia de justicia (art. 148 quinquies 1.5). En este sentido se debe recordar que ya se recoge en la Ley Orgánica del Poder Judicial la facultad que compete a las Salas de Gobierno para la elaboración de informes a solicitud del Consejo General del Poder Judicial así como de la memoria anual sobre el funcionamiento del Tribunal (art. 152.9 LOPJ). La redacción estatutaria solo ha reparado en la elaboración de la memoria anual pero no cabe duda que el Consejo de Justicia asumiría la atribución relativa a la elaboración de informes a petición del Consejo General del Poder Judicial a través de la subsunción del mismo en la Sala de Gobierno, así como la remisión que expresamente se señala en el art. 144.4 i EAA. Evacuar dictámenes solicitados por el Consejo de Gobierno en materia de justicia en principio no debe plantear ninguna objeción. Ahora bien, parece necesario incorporar por parte del legislador autonómico en la futura norma de creación del Consejo de Justicia, una mención específica a la elaboración de informes a petición del Parlamento autonómico. Otra

materia susceptible de ser objeto de informe será la relativa a las funciones que en materia de justicia, dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, le atribuya el Estatuto de Autonomía. Si sería importante en todo caso no incurrir en duplicidades si sobre la materia estuviese ya prevista la competencia informativa del Consejo General del Poder Judicial. Únicamente cabría excepcionar en este ámbito la competencia del Consejo General del Poder Judicial siempre que éste, mediante una delegación expresa, operase dicha atribución a favor del Consejo de Justicia. Esta atribución tendría cabida en un modelo de Consejo de Justicia como órgano de consulta y coordinación.

b) Normas de reparto

Tampoco se hace especial referencia en el texto estatutario a la atribución al Consejo de Justicia de la aprobación de las normas de reparto de asuntos entre las Salas del Tribunal Superior de Justicia y entre las Secciones de las Audiencias Provinciales y Juzgados de la Comunidad (art. 148 quinquies 1.5 del Anteproyecto) si bien su atribución por la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia no hace problemática esta atribución que, en todo caso, debería de ser especificada también en la norma de desarrollo estatutario del Consejo.

Por lo tanto corresponderá al Consejo de Justicia la aprobación de las normas de reparto de asuntos entre las Salas del Tribunal Superior de Justicia, así como entre las Secciones de las Audiencias Provinciales y Juzgados con sede en la Comunidad Autónoma. Excepcionalmente se contempla la posibilidad de acordar de forma motivada y cuando las necesidades del servicio así lo exigieren la liberación del reparto de asuntos, de forma total o parcial y por tiempo limitado, a una sección o a un Juez determinado. También y con remisión a las facultades contempladas en los números quinto a decimocuarto del artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se contempla el ejercicio de las facultades en ellas recogidas pero respecto a los órganos jurisdiccionales ubicados en la Comunidad correspondiente a los Jueces y Magistrados. Esta atribución tendría cabida en un modelo de Consejo de Justicia como órgano de consulta y coordinación.

c) Nombramientos

Por cuanto se refiere a las atribuciones relativas a informar sobre nombramientos discrecionales de cargos judiciales si bien en el *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* se contiene la atribución de “informar” sobre nombramientos discrecionales, es evidente que la redacción estatutaria no ha recogido expresamente estos términos. En el texto del Estatuto se ha concretado en “participar” en la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, así como de los Presidentes de Sala de aquél así como de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.

Hemos de señalar que la formulación incluida en el Anteproyecto de reforma no parece que plantee ningún problema de constitucionalidad en la medida en que las atribuciones al Consejo de Justicia tendrían cabida en la configuración del mismo como órgano consultivo, en ningún caso decisorio, caracterizando a esta institución como colaboradora del Consejo General a través de la cooperación. Las nuevas funciones incluyen la de elaborar informes sobre los méritos y circunstancias de los candidatos respecto de los nombramientos discrecionales de cargos judiciales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma. El procedimiento previsto incluye la remisión por la Comisión de Calificación del Consejo General del Poder Judicial al Consejo de Justicia de al menos una terna de candidatos para el cargo correspondiente. Competerá al Consejo de Justicia informar respecto de los “méritos y circunstancias de los candidatos”. En el caso de que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial para la provisión vacante se apartase del informe remitido por el Consejo de Justicia, se tendrá que motivar dicha decisión.

Sin embargo la participación que se contiene en el Estatuto parece indicar un procedimiento de mayor implicación del Consejo de Justicia, aunque la atribución de la iniciativa de la propuesta de designación a éste podría poner en cuestión en este procedimiento la subordinación del Consejo de Justicia al Consejo General del Poder Judicial. Es evidente que dentro del control judicial de las actuaciones del Consejo General del Poder Judicial revisten especial dificultad las relativas al nombramiento de puestos en los que éste “dispone de un ámbito de actuación político” y en cuyo procedimiento “cabén consideraciones no predeterminables por la ley, incluyendo criterios de conveniencia y oportunidad” (López Guerra 2002).

En este caso el Estatuto de Andalucía ha reproducido la redacción del Estatuto Catalán y aunque el Consejo General del Poder Judicial formuló una crítica a su redacción no creemos que suponga inconstitucionalidad tal regulación. Por lo que se refiere a la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en “la designación” del Presidente del Tribunal de Justicia de Cataluña, así como de los correspondientes de Sala de aquel Tribunal y de las Audiencias Provinciales (art. 98.2, a EAC), pese a la sustitución de “proponer” por “participar” en la designación, es claro que según el argumento esgrimido por el Consejo General del Poder Judicial supondría una merma de la “potestad de gobierno único y exclusivo” que corresponde al Consejo General. Sin embargo consideramos injustificado este temor.

Algo más compleja se presenta la atribución al Consejo de Justicia de la proposición al Consejo General del Poder Judicial y en su caso expedición de nombramientos y ceses referidos a magistrados suplentes que ya están contempladas para las Salas de Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 152.5). Sin embargo la redacción contenida en el Estatuto tiene difícil encaje en el estatuto judicial toda vez que de conformidad con la referida Ley Orgánica en lo relativo a la provisión temporal existe ya un régimen concreto no coincidente con el contemplado inicialmente en el Estatuto de Autonomía. Recuérdese que ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la carrera judicial magistrados suplentes, los que

sirven plazas de jueces como sustitutos, jueces de paz y sus sustitutos (art. 298 LOPJ).

En efecto, la atribución estatutaria al Consejo de Justicia de la propuesta al Consejo General del Poder Judicial para “expedir nombramientos y ceses de los jueces y magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos jueces y magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo” (art. 144.4. b EAA) plantea un problema conceptual de cierta trascendencia. Como ya puso en evidencia el Consejo General del Poder Judicial en su Informe sobre la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, esta redacción podría dar lugar a entender que el Estatuto se está refiriendo a una nueva clase de jueces y magistrados inexistentes tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial como en la Constitución, y por tanto no tendría carácter de competencia desconcentrada. Es más, no debe equipararse a los jueces sustitutos que no pertenecen a la carrera judicial cuyo nombramiento corresponde actualmente a las Salas de Gobierno. Los jueces sustitutos o jueces de apoyo, los jueces en prácticas o los jueces adjuntos son objeto de consideración en la norma de referencia (arts. 216 bis y 308 LOPJ) pero no creemos que puedan tener cabida en la enumeración estatutaria aquí comentada.

Es decir, compete a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia apreciar la necesidad de dicha provisión temporal y por tanto debe enviar relación de los juzgados al Consejo General del Poder Judicial (art. 429 LOPJ) que a tenor de los informes adjuntados decidirá al respecto (art. 430 LOPJ). Compete a la Sala de Gobierno anunciar el concurso para cubrir dicha provisión, así como comunicar al Consejo General del Poder Judicial el resultado del mismo, pudiendo éste dejarlo sin efecto “si estimase que no se ajusta a ley” (art. 431 LOPJ). Los jueces de provisión temporal participan del estatuto jurídico de los miembros de la carrera judicial (art. 432 LOPJ), en tanto ocupen las plazas judiciales en régimen de provisión temporal (art. 433 LOPJ). Además corresponde al Consejo General del Poder Judicial acordar la adscripción en calidad de jueces sustitutos o jueces de apoyo, de los jueces en prácticas con carácter excepcional (arts. 216 bis y 307 LOPJ). Además no están contemplados en el *Anteproyecto de reforma* que viene referida a los “magistrados suplentes” exclusivamente (art. 148 quinquies, 3). Por tanto, el desarrollo normativo de esta provisión estatutaria debería concretar con mayor precisión sus destinatarios.

d) Potestad sancionadora

El marco legal vigente atribuye al Consejo General del Poder Judicial el ejercicio de la “superior inspección y vigilancia” sobre el conjunto de los órganos judiciales (art. 171.1 LOPJ) que se completa con la competencia del Consejo o de su Presidente para “ordenar” llevar a cabo la inspección o recabar información de dichos órganos. Aunque es cierto que se reconoce en la Ley Orgánica del Poder Judicial al Presidente del Tribunal Superior de Justicia el ejercicio de la inspección

ordinaria y vigilancia del funcionamiento en el ámbito territorial de este Tribunal (art. 172 LOPJ).

También exige una consideración más detenida la atribución estatutaria al Consejo de Justicia del ejercicio de la potestad sancionadora sobre jueces y magistrados (art. 144.4 c EAA) aun cuando se precise “en los términos previstos por las leyes”. Lo cierto es que a propósito de las funciones de las Salas de Gobierno en el *Anteproyecto de reforma* no aparece en el art. 148, quinquies 3, pero si en el art. 152. 6, especificando que le compete el ejercicio de “facultades disciplinarias sobre magistrados” y reitera la remisión a la legislación correspondiente, así como promover expedientes de jubilación por causa de incapacidad de los magistrados e informarlos (art. 152 6 y 8). La objeción esencial en su día formulada por el Consejo General del Poder Judicial consistía en la previsible inconstitucionalidad de la atribución a un órgano de gobierno externo de funciones disciplinarias carentes de previsión constitucional. Pero las reticencias no concluyen aquí, sino que alcanzan a la atribución de dicha función a un órgano cuyos miembros han sido elegidos parcialmente por el Parlamento autonómico frente a la previsión constitucional (art. 123.3 CE) y que podría afectar a un elemento “esencial del régimen estatutario de jueces y magistrados” reservado al órgano de gobierno de los mismos.

También cabe apuntar alguna precisión respecto de la atribución al Consejo de Justicia de la competencia de participación en la planificación de la inspección de los juzgados y tribunales. De hecho la regulación vigente atribuye a los órganos de gobierno interno estas facultades (art. 152. 1, 7; 160.8; 165; 172.2 y 4 y 174 LOPJ). Una lectura más detenida del art. 165 Ley Orgánica del Poder Judicial permite apreciar el alcance de la competencia atribuida a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia que no difiere en mucho del texto estatutario. Ahora bien, las objeciones que se puedan formular a esta redacción son de doble naturaleza: de un lado sería preciso evitar incurrir en duplicidad ya que expresamente se señala que “participa” frente a la competencia del Consejo General que ostenta la “potestad de superior de inspección y vigilancia” (art. 171 Ley Orgánica del Poder Judicial). Pero la consideración crítica de mayor alcance la ha formulado el Consejo General del Poder Judicial al considerar que si prospera un modelo de Consejo de Justicia territorializado basado en relaciones de cooperación y coordinación (lo que denominamos como Modelo C), con esta redacción estatutaria se podría interferir en la competencia de control y fiscalización del Consejo General.

e) Delegación

En cuanto al ejercicio de competencias delegadas por el Consejo General del Poder Judicial ninguna objeción inicial cabe realizar para la configuración del futuro Consejo de Justicia andaluz, ya que en la actualidad caben delegaciones conforme a la regulación vigente, bien con carácter interno, del Pleno en la Comisión Permanente (art. 131.6 LOPJ), y otra “externa” en las Salas de Gobierno de conformidad con lo estipulado en el Reglamento 1/2000 de los órganos de gobierno

de los Tribunales (art. 4.s⁸). Pero más allá de las exigencias ya comentadas relativas a la asunción por el Consejo de Justicia de funciones que le fuesen delegadas por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial por mayoría de tres quintos, es claro que en tanto dicha delegación no se produjese no constituiría contenido competencial del Consejo.

No corresponde aquí analizar las consecuencias y alcance de la delegación del Consejo General del Poder Judicial en los Consejos de Justicia, pero a tenor del *Anteproyecto de reforma de la LOPJ* y como la lógica invita a considerar, debiera tener alcance general. Cuestión distinta es que la norma del Parlamento Andalúz que desarrolle estatutariamente el Consejo de Justicia haga una referencia expresa al ejercicio de atribuciones por delegación del Consejo General del Poder Judicial a tenor de lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. No debemos olvidar que la delegación corresponde acordarla al Pleno del Consejo General del Poder Judicial y que precisará, como queda dicho, de una mayoría cualificada, tres quintos, que traduce un amplio consenso y satisface la exigencia de que esta delegación sea expresa, con determinación de las materias objeto de la delegación. Pero más allá de estas indicaciones, la indeterminación en este aspecto del *Anteproyecto de reforma* es notable ya que no hay concreción respecto de cuáles serían en su caso las materias susceptibles de delegación o aquellas que en ningún caso la admitirían. Cabe presumir que la delegación solo podría afectar a materias de gestión que en ningún caso pusieran en cuestión la posición jerárquica del Consejo General del Poder Judicial. Esta precisión permitiría también establecer un techo de competencias que en ningún caso podrían ser objeto de delegación a los Consejos de Justicia para preservar la función de órgano de gobierno del Poder Judicial constitucionalmente atribuida al Consejo General del Poder Judicial. En dicho acuerdo expreso de delegación se debería contener el plazo de duración de la delegación si éste fuese por tiempo determinado, o si se agota con el uso. Tampoco se ha previsto en el *Anteproyecto de reforma* la posibilidad de fijar directrices por el Consejo General del Poder Judicial para el ejercicio por los Consejos de Justicia de la competencia delegada, todo ello en consonancia con la consideración de éstos últimos como órganos de desconcentración del Consejo General del Poder Judicial. Por último, sería necesario precisar la conveniencia en su caso de instrumentos de verificación a posteriori por el Consejo General del Poder Judicial del resultado del ejercicio de la función delegada en los Consejos de Justicia.

e) Recursos

Como antes se indicó, la atribución de funciones al Pleno o a la Comisión Judicial no se circunscribe a un mero ejercicio descriptivo, sino que del mismo se derivan importantes consecuencias en cuanto a la impugnación de los acuerdos

⁸ “las demás que les atribuyan las Leyes y los reglamentos dictados por el Consejo General del Poder Judicial, así como aquellas otras actuaciones que pudieran serles delegadas por el Consejo General del Poder Judicial según su naturaleza”.

adoptados por uno u otro órgano del Consejo de Justicia. La atribución de funciones por tanto afecta no solo a la recurribilidad de los acuerdos sino también al estatuto de jueces y magistrados y, en su caso, a la independencia judicial que debe garantizar el Consejo General del Poder Judicial. Dos son pues los escenarios que hemos de analizar. De un lado el régimen general de recursos frente a los actos adoptados por los órganos del Consejo de Justicia. De otro, en particular, cuando el objeto de impugnación recaiga en materias atribuidas por el Estatuto de Autonomía al Consejo de Justicia. La regulación de ambos supuestos es vital para la caracterización del modelo de Consejo de Justicia que adopte el legislador andaluz.

Consideramos que si el legislador andaluz opta por una configuración del Consejo de Justicia que hemos denominado Modelo B debería prevalecer el recurso ante el Consejo General del Poder Judicial como garantía de la unidad del Poder Judicial y de la caracterización del Consejo de Justicia como órgano desconcentrado pero integrado en el mismo. La redacción del *Anteproyecto de reforma* sin embargo presenta algunas sombras al respecto. Así, cuando se tratase de recursos frente a los acuerdos de la Comisión Permanente y de la Comisión Judicial podrán ser recurridos potestativamente ante el Pleno de los Consejos de Justicia. En todo caso, los actos del Pleno, de la Comisión Permanente y de la Comisión Judicial podrán ser recurridos en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial. La lógica impone esta respuesta en cuanto a la regulación de los recursos contra los actos adoptados en el futuro por el Consejo de Justicia andaluz, si bien en ausencia de mayor precisión y por el nulo tratamiento en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de esta cuestión en el Capítulo II del Título V, la norma de desarrollo estatutario debiera fijar con claridad tal posibilidad y no dejar lugar a dudas.

Pero mayor trascendencia entraña la regulación futura de los recursos frente a los acuerdos adoptados en el marco de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía al Consejo de Justicia, ya sean acuerdos del Pleno o de las Comisiones. En efecto, no deja de suscitar dudas acerca de la posible afección a la posición del Consejo General del Poder Judicial y al carácter expresamente subordinado al mismo del Consejo de Justicia: en el *Anteproyecto de reforma* se había previsto que frente a los acuerdos adoptados por el Consejo de Justicia en ejercicio de las funciones atribuidas por los Estatutos de Autonomía se recurrirá ante el Pleno del Consejo de Justicia. Nuevamente surge la duda sobre la conservación por el Consejo General del Poder Judicial de un papel relevante en relación con los Consejos de Justicia que se encontrarían en una posición secundaria y, por tanto, el carácter superior del primero.

El único antecedente con el que contamos es sin duda la redacción del art. 100 del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁹, frente a la que el Consejo General del Poder Judicial ha estimado que la instauración de un sistema de Consejos de Justicia que se crea por vía de reforma estatutaria “no responde por entero a la exigencia de subordinación en cuanto que determinadas competencias que atribuye a esos

⁹ “Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, salvo que hayan sido dictados en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma”.

Consejos escapan a tutela y fiscalización”. En concreto al excluir del recurso de alzada ante el Consejo General del Poder Judicial los acuerdos adoptados por el Consejo de Justicia catalán como consecuencia del ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma y remitir su impugnación a las previsiones legales, se ha podido generar una cierta confusión. No obstante entendemos que puede ser resuelta atendiendo en cada momento a la legislación vigente, esto es la previsión de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Obviamente no se contempla este supuesto en el *Anteproyecto de reforma* si bien esta indeterminación debiera ser superada en su tramitación ulterior o la regulación por el legislador autonómico en su caso.

En el texto del *Anteproyecto de reforma* parece apuntarse exclusivamente el recurso (alzada o reposición) ante el Pleno del Consejo de Justicia. De confirmarse esta primera impresión, no podría prosperar un ulterior recurso ante el Consejo General del Poder Judicial. Ciertamente esta hipótesis entraña el riesgo de cuestionar la oportunidad de un control último del Consejo General del Poder Judicial. En atención a este riesgo entendemos que sería oportuno que en la regulación de desarrollo estatutario se especificase la posibilidad de un recurso último ante el Consejo General del Poder Judicial dentro de la concepción del Consejo de Justicia en el modelo B. Evidentemente otra regulación entrañaría los riesgos ya apuntados por el Consejo General del Poder Judicial y nos situaría ante una caracterización diferenciada del Consejo de Justicia (Modelo C). Razones de lógica llevan a defender esta previsión por parte del legislador futuro para garantizar la subordinación del Consejo de Justicia al Consejo General del Poder Judicial. Es necesario salvar la contradicción con la configuración constitucional del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno. Así la inexistencia de un último recurso ante el Consejo General del Poder Judicial pondría en duda la subordinación de los Consejos de Justicia respecto de aquél, y su posición como garante de la independencia judicial en la medida en que su intervención queda excluida en materias que pueden tener indudable trascendencia. Además la exclusión de ese recurso resulta incongruente con el art. 127.7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuye al Pleno del Consejo General del Poder Judicial la resolución de los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de la Comisión Permanente, de la Comisión disciplinaria y de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y de los órganos de gobierno de los Tribunales y juzgados. Este razonamiento se vería aún más reforzado por el hecho de que los Consejos de Justicia tras su constitución están llamados a sustituir y ejercer las competencias que en la actualidad tienen atribuidas las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

Aunque quepa argumentar la existencia de un diferente régimen de recursos frente a los actos dictados por los Consejos de Justicia en atención al ejercicio de competencias conferidas por el Estatuto de Autonomía, lo cierto es que el ámbito de dichas competencias siempre deberá estar acotado a la “administración de la Administración de Justicia”. No obstante este límite a las competencias en la materia atribuidas por el Estatuto, lo cierto es que la exclusión del recurso ante el Consejo General del Poder Judicial rompería el carácter teóricamente desconcentrado del

futuro Consejo de Justicia de Andalucía, ya que “un determinado tipo de actos quedarían exentos de la fiscalización del órgano superior de gobierno del poder judicial del que en última instancia son prolongación”. Recuérdese en todo caso que los actos, resoluciones y disposiciones emanados del Pleno del Consejo General del Poder Judicial serán recurribles ante el Tribunal Supremo (art. 143.2).

MODELO C: un Consejo de dimensión maximalista

A. Los riesgos de inconstitucionalidad: la impugnación del Consejo de Justicia de Cataluña

La apuesta por un modelo más avanzado tiene como primer inconveniente sus riesgos potenciales de inconstitucionalidad. En este sentido debemos analizar la impugnación de inconstitucionalidad contra el texto estatutario de Cataluña que en principio se refiere a la idoneidad del Estatuto como norma adecuada para configurar un órgano desconcentrado del órgano de gobierno del Poder Judicial. La consecuencia inmediata de tal regulación estatutaria sería que el Estatuto congelaría el ordenamiento sin amparo constitucional alguno. La oportunidad de acudir a una reforma estatutaria para abordar esta institución, como otras cuestiones recogidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña también impugnadas relativas a la Administración de Justicia, descansa en el convencimiento de que los instrumentos adecuados para dicha regulación tendrían necesariamente su acomodo en el texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Pese a ello, en el propio recurso se diferencia entre impugnaciones que lo son en todo caso, fuesen o no reguladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y aquellas otras que si se recogieran en la misma no hubieran sido causa de impugnación. Parece desprenderse del texto del recurso que en cuanto a los citados Consejos ni tan siquiera su plasmación formal en la Ley Orgánica del Poder Judicial bastaría para asegurar su adecuación al mandato constitucional. Así se hace una interpretación estricta de los artículos 122 y 152 CE por quienes interponen el recurso de inconstitucionalidad. Además se reitera la advertencia ya contenida en el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña sobre el proyecto de Estatuto: “*cuando el Estado ejerce su potestad legislativa no puede estar condicionado jurídicamente por lo que disponen los preceptos estatutarios, sobre los que prevalece, en todo caso, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*”. En este sentido, los recurrentes han basado la inconstitucionalidad de los Consejos de Justicia Autonómicos en la tajante afirmación ya apuntada tempranamente por el Tribunal Constitucional: la unidad del Poder Judicial y unidad del órgano de gobierno del Poder Judicial. Una regulación estatutaria de los Consejos de Justicia propiciaría un

tratamiento diferenciado de dicha institución en las diversas Comunidades Autónomas que resultaría contrario a la unidad e independencia del Poder Judicial que debe ser garantizada por el Consejo General del Poder Judicial.

Pero quizá debemos detenernos algo más en el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Partido Popular. Por cuanto se refiere a la impugnación concreta, entienden los recurrentes que no es posible conciliar la afirmación constitucional sobre el Consejo General del Poder Judicial como “órgano de gobierno del mismo” (art. 122.2 CE) y la afirmación estatutaria relativa al Consejo de Justicia de Cataluña como “el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña” (art. 97). La incompatibilidad de ambas figuras resultaría evidente ante el “imperativo constitucional de un único gobierno de un único Poder Judicial”. Por cuanto se refiere a las atribuciones del Consejo de Justicia así como a su composición, se entiende por los recurrentes que la inconstitucionalidad procedería de la limitación a la libertad del legislador estatal en esta materia de su exclusiva competencia (art. 98.2 primer inciso y 99.1, in fine), ya que la norma estatutaria estaría compeliendo al legislador estatal a la hora de configurar legalmente la composición y funcionamiento del mismo.

De otra parte, es objeto de impugnación la definición y caracterización en sí misma del Consejo de Justicia de Cataluña a partir de la redacción textual del artículo 97 según la cual, en opinión de los recurrentes, al actuar como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial no sería propiamente tal órgano desconcentrado sino que sólo en determinadas ocasiones actuaría como tal. Aventuran los recurrentes que en realidad estaríamos ante un órgano autonómico, ya que incluso el propio Parlamento de Cataluña puede atribuirle competencias y por ello, constituiría también un órgano de expresión de la Comunidad Autónoma y sus intereses. En suma, actuaría dicha instancia en una suerte de “desdoblamiento funcional”, ya como órgano autonómico, ya como órgano periférico del Consejo General del Poder Judicial. Afirmado pues este desdoblamiento, se insiste en el recurso en aquellos extremos del texto estatutario que profundizan en la vertiente del Consejo de Justicia como órgano autonómico, toda vez que las atribuciones del mismo procederán del Estatuto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del Consejo General del Poder Judicial cuando se las delegue y las que apruebe el Parlamento mediante normas autonómicas. Por tanto, se concluye la dificultad de considerar al Consejo de Justicia como un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, puesto que los actos del Consejo “que hayan sido dictados en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma no pueden ser objeto de recursos ante el Consejo General del Poder Judicial”. Argumentos los anteriores que quedarían reforzados por la intervención del Parlamento autonómico en el nombramiento de un tercio de los miembros del mismo, frente a la nula intervención del Consejo General del Poder Judicial en la determinación de los integrantes de su órgano desconcentrado y sometido a él. Finalmente la potestad de dotarse de su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, sin referencia alguna al Consejo General del Poder Judicial, también redundaría en la consideración del

Consejo de Justicia como órgano autonómico ajeno al Consejo General del Poder Judicial. Por tanto, cabe concluir, a juicio de los recurrentes, que la configuración estatutaria del Consejo de Justicia no conlleva subordinación al Consejo General del Poder Judicial y resulta dotada de autonomía respecto de aquél en la medida en que el Parlamento de la Comunidad Autónoma puede incidir directamente en el mismo a través de la atribución competencial como en el nombramiento de un tercio de sus miembros, en contradicción con lo estipulado en el artículo 122.3 CE.

Alguna otra consideración puede llevarse a cabo en relación con el Consejo de Justicia a la luz de la regulación de las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia. Una de ellas es la relativa a la pretendida competencia de éste para la convocatoria de concursos al objeto de cubrir las plazas vacantes de jueces y Magistrados en Cataluña “en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial” (art. 101.2). Restaría dilucidar el nivel de condicionamiento que cabe deducir de esta apostilla en la redacción estatutaria.

También aporta un elemento de controversia para el debate el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo, que reitera la inidoneidad¹⁰ de llevar a cabo vía reforma estatutaria una predeterminación al legislador orgánico¹¹ sobre la “oportunidad” de proceder a una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial introduciendo, entre otros, los Consejos Autonómicos de Justicia. Además, son objeto de impugnación de inconstitucionalidad también los artículos del Estatuto de Cataluña que atañen al Consejo de Justicia, por entender que sus disposiciones contienen un “mandato al Estado” de acomodar a aquéllas las propias leyes estatales. El recurso de inconstitucionalidad extiende el objeto del mismo a dichos preceptos también con referencia al Consejo de Justicia y sus funciones, ya que presenta una atribución a la Generalitat de competencias que el recurrente denomina “con cargo” a leyes estatales futuras. Entiende el recurrente que el Estatuto crea un órgano ex novo que conlleva una “alteración en la naturaleza y competencias del Consejo General del Poder Judicial”. En todo caso el Defensor del Pueblo requiere un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la eficacia jurídica también de estos preceptos, al objeto de determinar si en ausencia de legislación estatal tendrían un valor exclusivamente programático o, constituyen un condicionante para aquél.

Con estos antecedentes, y a la espera de la correspondiente Sentencia, el legislador andaluz ha de reparar en cuanto se ha indicado así como solventar otras cuestiones esencialmente relacionadas con las funciones atribuidas en el Estatuto de Autonomía. Las que siguen, sin duda pueden ser las atribuciones al Consejo de Justicia que presenta una mayor complejidad teórica pues si bien algunas de ellas

¹⁰ “el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control” (STC 56/1990).

¹¹ “no es admisible la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial” (STC 18/1982).

están prevista en el *Anteproyecto de reforma*, sin embargo su concreción estatutaria exige una consideración detenida.

B. Ambitos competenciales

a) El Reglamento interno

Una cuestión polémica apuntada en el Estatuto de Cataluña que sin embargo ha sido obviada en el caso andaluz es la relativa a la previsión de aprobar un reglamento interno por parte del Consejo de Justicia relativo a la organización y funcionamiento interno. La redacción del art. 99.2 del Estatuto de Cataluña¹² ha sido objeto de consideración crítica por parte del Consejo General del Poder Judicial, ya que se “merma la función de gobierno” del Consejo General pues “no puede regular el régimen de organización y funcionamiento de unos órganos desconcertados y dependientes de él jerárquicamente”. Cabe indicar que si bien son numerosos los aspectos necesitados de regulación para poner en marcha el Consejo de Justicia andaluz, la utilización de la vía reglamentaria a tal efecto podría suscitar problemas de diverso orden y tener incidencia directamente en la caracterización final del modelo de Consejo de Justicia andaluz.

b) Convocatoria de oposiciones

La atribución a la Comunidad Autónoma de competencia para proponer al Gobierno del Estado, al Consejo General del Poder Judicial o al Consejo de Justicia de Andalucía la convocatoria de oposiciones y concursos al objeto de cubrir las plazas vacantes de Magistrados, jueces y Fiscales en Andalucía no plantea inicialmente ningún problema, ya que los términos en los que ha sido redactado este precepto orillan cualquier polémica frente a la postura mantenida por el Consejo General del Poder Judicial al respecto (art. 146 EAA). El marco legal de referencia establece que corresponde al Ministerio de Justicia, en colaboración, en su caso, con las Comunidades Autónomas, instar del Consejo General del Poder Judicial la convocatoria de las oposiciones, concursos y pruebas selectivas de promoción y de especialización necesarios para la cobertura de las vacantes existentes en la plantilla de la carrera judicial (art. 301.7 LOPJ). En efecto, “la oposición para el ingreso en la carrera judicial y fiscal se convocará previa propuesta del Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia” (art. 306 LOPJ).

El Consejo General del Poder Judicial tuvo ocasión de pronunciarse respecto del art. 101.2 EAC¹³ con el que presenta una identidad absoluta el EAA. En efecto, en aquella ocasión el Consejo General del Poder Judicial entendía que no se trataba

¹² “El Consejo de Justicia de Cataluña aprueba su reglamento interno de organización y funcionamiento, de acuerdo con la normativa aplicable”.

¹³ “El Consejo de Justicia de Cataluña convoca los concursos para cubrir plazas vacante de Jueces y Magistrados en Cataluña en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

de una competencia en orden a la consecución de “eficacia”, por el contrario consideraba que la carrera judicial como cuerpo único quedaría roto por corresponder esta decisión a un Consejo “que emana por entero del Parlamento Catalán” convirtiendo la decisión en “materialmente territorial”. Debemos pues advertir de la posible conflictividad que se deriva tanto de la competencia atribuida al Consejo General del Poder Judicial sobre selección, formación y perfeccionamiento, provisión de destinos y ascensos (Art. 107.4 LOPJ), como de la posible afectación al estatuto jurídico de los jueces y magistrados que conllevaría quizá de forma indirecta la convocatoria “autonómica” de concursos. El riesgo de extralimitación del estatuyente estaría presente pues en este enunciado estatutario pese a que formalmente en Capítulo III del Título V se refiere a la competencia en materia de administración de justicia.

Recuérdese que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en la STC 158/1992 sobre la competencia exclusiva estatal, que supone que no puede privarse al órgano estatal de la decisión sobre la convocatoria de oposiciones y concursos a plazas vacantes sitas en la Comunidad Autónoma de Cataluña sin que quepa menoscabar las facultades atribuidas a la Comunidad Autónoma, esto es la facultad de instancia que le atribuía el art. 22 EAC.

c) Justicia de proximidad

Puede ser objeto de alguna consideración crítica la redacción del art. 152.2 Estatuto de Andalucía relativo a la asunción de competencias por el Consejo de Justicia andaluz en la materia de justicia de proximidad, que mantiene una identidad absoluta con el art. 108.2 del Catalán¹⁴ y frente al que el Consejo General del Poder Judicial fue muy crítico, por entender que esta competencia se sustrae a las Salas de Gobierno y se “confiere a la Generalitat”, lo que redundaría en la “autonomización del gobierno judicial en Cataluña”. No cabe duda que el problema que aquí se plantea no afecta directamente a la atribución estatutaria de competencias al Consejo de Justicia de Andalucía, pero indirectamente afectaría sin ningún género de dudas al mismo. Aunque expresamente solo se haga referencia a la Junta de Andalucía en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cabe entender que podría llevarse a cabo en esta materia una delegación a favor del Consejo de Justicia, si bien debiera precisarse en la pendiente reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

d) Demarcaciones territoriales

Nuevamente el antecedente de esta competencia (art. 144.4.g EAA) lo encontramos en la atribución de funciones correspondientes a “informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones

¹⁴ “La Generalitat en las poblaciones que se determine y de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, podrá instar el establecimiento de un sistema de justicia de proximidad que tenga por objeto resolver conflictos menores con celeridad y eficacia”.

territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados” (art. 98.2, g EAC). El Consejo General del Poder Judicial cuestionó este precepto considerando la no concurrencia de desconcentración, sino la sustracción a éste de dicha competencia, para indicar que más allá de afectar a las competencias de las Salas de Gobierno “establecer la planta judicial implica establecer en abstracto el tipo o clases de órganos judiciales y fijar el número de los que, dentro de cada tipo definido en abstracto, se van a asentar en cada territorio, aspecto que es competencia del Estado tal y como se prevé en la Ley Orgánica del Poder Judicial cuya constitucionalidad fue declarada” por las SSTC 56 y 62/1990.

No obstante el estatuyente ha precisado que previo informe del Consejo de Justicia, el gobierno andaluz “propondrá al Gobierno del Estado”, al menos cada cinco años, la determinación y revisión de la demarcación y la planta judiciales (art. 151.1 EAA). Por tanto, con ser preceptivo el informe del Consejo de Justicia, no se cuestiona la competencia estatal para el establecimiento de la planta judicial, la determinación de los Juzgados y los Tribunales (STC 62/1990).

BIBLIOGRAFIA

- Bandrés Cruzat, J. M. (1999), “La reforma de la justicia en Cataluña”, *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia en Cataluña*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Conseil Canadien de la Magistratura (2006), *Modèles d’administration des Tribunaux Judiciaires*.
- Consejo General del Poder Judicial (1997), *Libro Blanco de la Justicia*.
- Councils for the Judiciary, (2007) Informe del Lord Justice Thomas al Consejo Europeo. <http://www.encj.eu/encj/>
- Fernández Miranda, C. (1993), “El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980 a la Ley Orgánica 6/1985”. *Revista de Derecho Político*, Num. 38.
- Gerpe M. (1991) “La composición del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Num. 9.
- Gerpe M. y Barceló, M. (2003) “ La potestad reglamentaria de desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial”, *Revista Jurídica de Catalunya*, Num. 1.
- Gerpe, M. (1991), “La reforma constitucional: el Consejo General del Poder Judicial” *Revista de Derecho Político*, n.37.
- Gerpe, M., Barceló, M. (coords.), (2006), *El federalismo judicial*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos.
- López Guerra, L. (2001), *El Poder Judicial en el Estado Constitucional*. Lima, Palestra.
- López Guerra, L. (2002), “Consejo General del Poder Judicial y Política de la justicia”, *La Democracia Constitucional. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, CEPC.
- López Guerra, L. (2003) “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas de reforma”, Fundación Alternativas, *Documento de Trabajo 18/2003*.
- López Guerra, L. (2003), “Poder Judicial y Comunidades Autónomas”. *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (1995), “El Gobierno del Poder judicial: los modelos y el caso español”. *Revista de las Cortes Generales*, Num. 5.
- Montero Aroca, J. (1990), *Independencia y responsabilidad del juez*. Madrid, Civitas.
- Porrás Nadales, A. (1987) “El Consejo General del Poder Judicial, según la STC 108/1986”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num. 19.
- Requero Ibáñez, J. L. (1996), “El Gobierno Judicial y el Consejo General del Poder Judicial”. Madrid, *Papeles de la Fundación FAES*.
- Santaolalla López, F. (2002), “Consideraciones constitucionales sobre el llamado autogobierno judicial”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 8-9.
- Terol Becerra, M. (1990), *El Consejo General del Poder Judicial*. Madrid, CEPC.

Terol Becerra, M. (2002), “La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio vista por las Cortes: un *desideratum* de acabar con la polémica”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 8-9.

W. Voermans, P. Albers, (2003), *Councils for the Judiciary in the EU Countries*, Informe Holanda. <http://www.encj.eu/encj/>

WEBS:

http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Legal_professionals/Judges/CCJE/

http://ec.europa.eu/justice_home/index.htm

<http://www.cjccm.gc.ca/cmslib/general/models-e.pdf>

[http://www.courts.ie/Courts.ie/Library3.nsf/\(WebFiles\)/E33B888C196A85A980256DA6003459DA/\\$FILE/courts1.pdf](http://www.courts.ie/Courts.ie/Library3.nsf/(WebFiles)/E33B888C196A85A980256DA6003459DA/$FILE/courts1.pdf)