

REFORMAS ESTATUTARIAS Y CONSEJOS DE JUSTICIA AUTONÓMICOS A LA LUZ DE LA DOCTRINA DEL TC

GREGORIO CÁMARA VILLAR
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Granada

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Los Consejos de Justicia en las reformas estatutarias.
- III. Los Consejos de Justicia autonómicos y la STC 31/2010.
- IV. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Pese a su lógica netamente federal y a diferencia de otros sistemas políticos de este cuño, en nuestro Estado autonómico el Poder judicial se configura constitucionalmente como un poder único, no afectado en principio por la descentralización política, que se proyecta solamente en los poderes legislativo y ejecutivo. La Administración de Justicia en buena medida está concebida de espaldas a la distribución territorial del poder de acuerdo con el carácter políticamente descentralizado del Estado. Una sola mirada a las principales normas constitucionales en la materia basta para corroborar esta afirmación.

El poder judicial que regula el Título VI de la Constitución está integrado por jueces y magistrados independientes (art. 117.1) que ejercen con carácter exclusivo la potestad jurisdiccional desde los juzgados y tribunales (art. 117.3) con la excepción de poder ejercer otras atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho (art. 117.4) y lo culmina el Tribunal Supremo como órgano superior en todos los órdenes con jurisdicción en toda España, salvo en materia de garantías constitucionales (art. 123.1). La organiza-



ción y funcionamiento de este poder del Estado descansan sobre el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5), formando jueces y magistrados un cuerpo único y estando reservado su estatuto jurídico, así como el régimen de constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1). Respecto al gobierno del poder judicial se configura un órgano, el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto, régimen y funciones están reservados igualmente a la Ley Orgánica, señalándose y garantizándose como indisponible un núcleo de funciones específicas en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario (art. 122.2). Constitucionalmente se establece así un poder judicial único, sin que los órganos judiciales radicados en el territorio de la CA sean, por tanto, órganos autonómicos, sino del Estado entendido como totalidad¹, y un gobierno centralizado del poder judicial (aunque sean susceptibles de establecimiento, mediante la legislación orgánica, fórmulas de delegación o desconcentración). Conforme a esta configuración, la materia «Administración de Justicia» es obviamente de competencia exclusiva estatal (art. 149.1.5).

Sin embargo, la Constitución también ha tomado hasta cierto punto en consideración la organización territorial descentralizada del Estado al establecer determinados criterios básicos para la organización judicial. Así el art. 152.1, cuando dispone en su párrafo segundo que sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, pudiendo además los Estatutos de Autonomía establecer los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, de conformidad con la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste².

Estas previsiones, por limitadas que fueren desde una perspectiva descentralizadora, permitieron a los Estatutos originarios, sin embargo, la regulación de la Administración de Justicia en los aspectos que específicamente les concernían y abrieron también la puerta a una progresiva demanda de profundización autonómica en esta materia. Por lo que se refiere a la evolución del Estado autonómico, la tensión generada por el principio autonómico llevó, ya a mediados de los años ochenta, a una verdadera mutación constitucional en la esfera competencial sobre Administración de Justicia: a la vista de las diversas aportaciones de los Estatutos de Autonomía en esta materia y de sus cláusulas subrogatorias, la interpretación constitucional condujo a la distinción entre la «Administración de Justicia» propiamente tal (como poder judicial, tanto en sentido objetivo como subjetivo), materia de estricta competencia estatal, de la «administración de la Administración de la Justicia»³, donde pueden proyectar y han venido proyectando sus competencias las Comunidades Autónomas, concurriendo a estos efectos con el Gobierno de la Nación y con el Consejo General del Poder Judicial, tal como quedaría incorporado a la

1 SSTC 38/1982, 108/1986, 56/1990 y 105/2000.

2 Pero no es éste tan solo el único dato constitucional que muestra la proyección del principio autonómico sobre áreas relevantes para la Administración de justicia. El fenómeno autonómico comprende también, por un lado, aquellos subordenamientos jurídico-materiales caracterizados por una especialidad territorializada, cuya conservación, modificación y desarrollo se ha reservado a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas que así lo hayan prevenido (art.149.1. 8ª); así como, por otro lado, las especialidades procedimentales relativas a tales especialidades sustantivas (art.149.1. 6ª).

3 SSTC 56/1990 y 62/1990.



LOPJ en las reformas sucesivas. De otro lado, el proceso de desarrollo de cada ordenamiento jurídico autonómico incide de manera cada vez más intensa sobre la necesidad de proyección de la organización territorial autonómica en la organización y funcionamiento del poder judicial, incrementando aquella tensión.

En definitiva, pese a que el poder judicial no pueda verse afectado por la descentralización de poderes prevenida en el Título VIII de la Constitución a partir del ejercicio del derecho a la autonomía establecido en su art. 2, cada vez resulta más intensa la «modulación territorial» de la Administración de justicia, por las razones antedichas, en los planos institucional, organizativo y competencial y cada vez son más evidentes y necesarias las medidas tendentes a adecuar la Administración de justicia a la naturaleza de un Estado compuesto en un fase ya muy avanzada de desarrollo⁴. Si bien estructuralmente el poder judicial es uno en el Estado autonómico y así seguirá siendo de no mediar una reforma constitucional en sentido formalmente federal, organizativamente, sin embargo, son diversas las opciones que podrían permitir una mayor presencia de las Comunidades autónomas en el ámbito territorial de la Administración de justicia dentro del marco constitucional existente. Una de ellas podría ser la desconcentración del gobierno del poder judicial, en la línea planteada por las reformas estatutarias más recientes, con el concurso de la legislación orgánica.

Desde esta perspectiva, según evoluciona y se desarrolla el Estado autonómico nos encontramos, por un lado, con una fuerte tendencia autonómica a pretender esta mayor presencia en el ámbito de la organización de la Administración de justicia y de su autogobierno que refleje legítimamente la densidad de su espacio constitucional propio; y, por otro, con un marco constitucional muy estrecho, que ofrece unos márgenes ciertamente escasos para que el autogobierno pueda manifestarse significativamente en este ámbito. La pluralidad política y ordinamental del Estado autonómico, sin embargo, no se corresponde ya adecuadamente, como ocurre en otros muchos terrenos, con el modelo existente de organización judicial. Como con toda razón se ha subrayado, el despliegue del Estado de las autonomías durante prácticamente un tercio de siglo ha transformado no ya solo las estructuras de la convivencia política, sino también la propia percepción colectiva de la organización de los poderes e instituciones públicas, y esto no puede dejar de afectar a la Administración de Justicia⁵.

Esta tensión solo podría ser adecuadamente encauzada y resuelta mediante una reforma constitucional o también, sustitutivamente y en buena parte, mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que diera respuestas a las principales demandas de las CCAA en materia de Administración de Justicia⁶. Sin embargo, como es bien cono-

⁴ Vid. J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Justicia y Estado Autonómico (orden Competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución de 1978)*. Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior/Editorial Civitas, 1994, *passim*; F. BALAGUER CALLEJÓN: «Poder judicial y Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Político*, nº 47, 2000; J.M. PORRAS RAMÍREZ: «La Justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2º semestre de 2009, págs. 265-292; L. JIMENA QUE-SADA: *El principio de unidad del Poder judicial y sus peculiaridades autonómicas*, Madrid, CEPC, 2000, *passim*.

⁵ L. AGUIAR DE LUQUE: «Poder judicial y reforma de los Estatutos de Autonomía», en L. AGUIAR DE LUQUE, A. PREGO DE OLIVER TOLIVAR y J.A. XIOL RIOS, *La Justicia ante las reformas de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Jurídicos/Thomson Aranzadi, 2005, pág. 34.



cido, en España tenemos un grave problema con la reforma de la Constitución, no ya sólo por el pétreo carácter del procedimiento de reforma establecido en su Título X, sino sobre todo por la carencia de tradición al respecto y la presencia entre nosotros de una notoria incapacidad de la clase política para llegar a acuerdos de promoción e impulsión de las reformas necesarias⁷, por lo que hemos de mirar más bien y por ahora a la reforma de la legislación orgánica. Esta incapacidad está teniendo, sin duda, un altísimo coste para nuestro país en numerosos planos materialmente constitucionales, porque se cae en el peligro del cuestionamiento permanente de la Constitución o del incremento de las mutaciones, con el riesgo de que no todas ellas sean *secundum constitutionem*. No es posible permanecer anclados en el pasado; sabido es que la presión de la realidad, si no se reforman las normas constitucionales, acaba forzando su modificación por interpretación o por la realización de prácticas dudosamente acordes con el texto de la ley de leyes, lo cual puede producir perjuicios muy importantes, como pérdidas de legitimación e incremento de las controversias jurídico-políticas. Algo de todo esto venimos percibiendo y padeciendo en España, al menos desde finales de los años noventa, y una muestra culminante es el proceso que ha conducido a la STC 31/2010.

La cuestión es que esta incapacidad para la reforma de la Constitución, así como la falta de respuestas del legislador orgánico en las sucesivas reformas de la LOPJ, ha llevado precisamente a que las más recientes reformas estatutarias contemplen, también en materia de Administración de justicia, las posibilidades de aprovechar al límite el marco constitucional, contando en este caso con el hecho de que la negociación política paralela o subsecuente a la aprobación de los Estatutos produjera una mayor apertura y viniera a consolidar estos cambios mediante la reforma de la LOPJ, condición absolutamente necesaria para que pudiera prosperar una tal reforma y su desarrollo.

Ciertamente, el Estatuto, pese a su condición de Ley Orgánica, no es la fuente adecuada para ello, ni por su ámbito material (salvo en las limitadas cuestiones a las que se refiere la Constitución), ni por su carácter de fuente bilateral, ni por su consiguiente eficacia territorial limitada, toda vez que la reforma de la Administración de Justicia es una cuestión que sólo puede ser abordada en términos generales respetuosos del principio de unidad, sobre el que se sustenta; pero unido a este mismo argumento no lo es tampoco, y sobre todo, porque es la LOPJ la norma específicamente remitida por la Constitución para que regule el conjunto de esta materia, y es a ella a la que queda por tanto reservada, aunque esto no obste a la inclusión y regulación de determinados elementos y menciones complementarias sobre la materia en los Estatutos como consecuencia de las dimensiones territorializadas de la justicia constitucionalmente previstas, las posibili-

6 Tal como las sistematiza J. M. PORRAS RAMÍREZ, estas demandas son, básicamente, el refuerzo de la posición de los Tribunales Superiores de Justicia, alterando el sistema de recursos existente; lograr la territorialización de los órganos de gobierno del Poder Judicial instituyendo los Consejos de Justicia autonómicos; otorgar a las CCAA un mayor protagonismo en la determinación de la organización y planta de los tribunales, así como en la creación de los órganos judiciales del territorio; adaptar el estatuto de los jueces y magistrados a la organización autonómica y reconocer a las CCAA mayores espacios de intervención en el ámbito de la ordenación y gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia (op. cit., pág. 271).

7 A diferencia de otros países de nuestro entorno, en los que se recurre con aires de normalidad a la reforma constitucional cuando la situación lo exige, en España sólo podríamos contabilizar dos reformas constitucionales en los últimos dos siglos, una de ellas en 1845 respecto de la Constitución de 1837 y otra de la Cons-



dades de asunción de competencias en materia de «administración de la Administración de Justicia» y la articulación con la normativa estatal.

En definitiva, la remisión que efectúa la Constitución a la LOPJ hace que en este terreno no pueda operarse en exclusiva con el binomio Constitución/Estatuto, necesitándose por tanto del concurso de la reforma de aquella Ley Orgánica para poder adoptar medidas en la línea apuntada por los Estatutos como mecanismos para una mayor «autonomización» (ya que no es posible la descentralización política en sentido propio) de la Administración de Justicia. La LOPJ, en efecto, actúa por esta remisión como norma competencial delimitadora tanto entre el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, como entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Consciente de ello el legislador estatuyente, los Estatutos reformados se cuidan reiteradamente de remitirse a lo que disponga la legislación orgánica en la materia, expresando en definitiva una voluntad de concordar y complementarse con una simultánea o subsiguiente reforma de la misma que ponga en sintonía lo querido por el estatuyente y lo regulado a nivel orgánico. En este plano, va de suyo tener presente que en esta materia, competencia del legislador orgánico, las normas estatutarias no podrían tener virtualidad jurídica alguna hasta que tal reforma se operase en la legislación orgánica, de tal modo que la eficacia de las normas estatutarias quedaría diferida hasta ese momento y en los términos de aquella; y, en caso de colisión, el Tribunal Constitucional sería competente para, apreciando el alcance de la mencionada reserva, determinar sus efectos sobre la validez o la eficacia de la normativa estatutaria⁸.

Este planteamiento general sobre Administración de justicia es obviamente válido para la específica cuestión que abordamos en este trabajo, cual es la previsión por parte de los Estatutos reformados de segunda generación de la existencia de Consejos de Justicia en las respectivas Comunidades Autónomas, lo que ha generado grandes rechazos y difíciles problemas de interpretación que han culminado con la declaración de inconstitucionalidad de la configuración incorporada por el art. 97 del EAC. Sin embargo, consideramos desacertada esta decisión del Tribunal y los argumentos en los que la fundamenta, toda vez que hubiera sido posible una interpretación de conformidad con el marco constitucional. El objetivo de este trabajo es precisamente sustentar y fundamentar esa opción, así como la posibilidad y conveniencia de que la legislación orgánica sea reformada para incorporar a la organización del gobierno del Poder judicial los Consejos

titución de 1978 en 1992, en un aspecto muy restringido y concreto, para hacer posible la ratificación por España del Tratado de Maastricht.

8 *Vid.* STC 247/2007, FJ 6: «Por lo demás, en el sistema de relaciones existente entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución no puede desconocerse tampoco la diferente posición de los Estatutos respecto de las leyes orgánicas como consecuencia de la rigidez que los caracteriza. Su procedimiento de reforma, que no puede realizarse a través de su sola aprobación por las Cortes Generales, determina la superior resistencia de los Estatutos sobre las leyes orgánicas, de tal forma que éstas (salvo las de su propia reforma ex art. 147.3 CE), por la razón señalada, no pueden modificarlos formalmente.

En todo caso, de acuerdo con lo que indicábamos con anterioridad, las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución, están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación. Pues bien, en caso de colisión, será competencia de

de Justicia en las Comunidades Autónomas, dando así un paso importantísimo en la adecuación estructural de esta materia al carácter compuesto de nuestro Estado.

Que el gobierno del poder judicial forma parte del «núcleo esencial» de la materia Administración de Justicia no es cuestión que pueda ser discutida. En coherencia con esta dimensión, la Constitución (art. 122.2) configura al CGPJ como órgano del gobierno del Poder judicial en su conjunto, cuya regulación remite asimismo a la ley orgánica, estableciendo respecto de él una reserva no absoluta, pero sustantiva y esencial, un mínimo indisponible, por tanto, referido a las materias de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de jueces y magistrados (además de la correspondiente al establecimiento del estatuto y régimen de incompatibilidades de sus miembros). Ese mínimo esencial de la reserva está claramente orientado a preservar la independencia judicial, principio cardinal de todo el sistema del Estado constitucional de Derecho y de la tutela judicial efectiva que ha de garantizar el ejercicio de la función jurisdiccional. Por obvio que sea decirlo, en la prefiguración constitucional el CGPJ es el órgano de gobierno propio del Poder judicial con competencia en todo el territorio nacional, al que han de estar jerárquicamente subordinados, en consecuencia, los órganos de gobierno interno de los órganos judiciales integrantes del Poder judicial establecidos por la ley, así como cualesquiera otros que puedan crearse. Esta insuprimible estatalidad, conforme al principio de unidad, del gobierno del poder judicial impediría la existencia de órganos autonómicos de gobierno del poder judicial desvinculados o independientes del CGPJ, pero no quedan excluidas ni la delegación ni la desconcentración⁹. Se excluye, pues, el establecimiento de órganos de gobierno del poder judicial de naturaleza propiamente autonómica en analogía con lo ocurrido con otras instituciones constitucionalmente dispuestas en la esfera institucional y funcional de los otros poderes, ejecutivo y legislativo, ya que éstos sí son objeto específico y necesario de la descentralización política en sentido propio para que la autonomía constitucionalmente garantizada sea posible¹⁰.

este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria».

9 Cfr., por todos, J. C. CAMPO MORENO: *El Estado autonómico, también en justicia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005, pág.89; L. AGUIAR DE LUQUE: «Poder judicial y reforma de los Estatutos de Autonomía», cit., pág. 37; M. GERPE LANDÍN: «La configuración constitucional del Consejo General del Poder Judicial», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, , vol.1, pág. 1001. Igualmente remitimos a nuestros trabajos previos en esta materia «La “descentralización” del gobierno del Poder Judicial», cit., págs. 373 y ss. y «El Poder Judicial en Andalucía», apartado 8 del Capítulo VIII (Organización institucional de la Comunidad Autónoma) de la obra colectiva coordinada por F. BALAGUER CALLEJÓN, *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Madrid, Tecnos, 2007, págs. 142 y ss. Es de interés, asimismo, tener presente la doctrina de los Consejos consultivos autonómicos sobre la creación de los Consejos de Justicia; remitimos para ello al estudio de Z. PÉREZ SEGUF: «La creación de los Consejos autonómicos de Justicia a la luz de la doctrina de los Consejos Consultivos autonómicos», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 54/55, pág. 201-221.

10 Estos poderes sí han podido configurar instituciones propias, como reflejo idóneo de la correspondiente estatal, en su ámbito (así, los Consejos Consultivos autonómicos, los Defensores del Pueblo autonómicos o las Cámaras o Sindicaturas de Cuentas, entre otros, cuya creación está conectada con la competencia específica de las CCAA sobre organización y estructura de sus instituciones de autogobierno (art.148.1.1º, en relación con el art.147.2 c) CE), lo que no podría en ningún caso predicarse, por las razones expuestas, del gobierno del Poder judicial en el ámbito autonómico. Cosa distinta y por ello posible, en la misma línea, sería la creación de Con-

La constatación de este marco constitucional ha llevado precisamente, como veremos, a dos modelos, aunque no desvinculados, de regulación estatutaria de los Consejos de Justicia en el reciente proceso de reformas. Por una parte, un modelo que crea un órgano estatal (Estatutos de Cataluña y Andalucía) y, por otro, un modelo que crea un órgano autonómico (Estatutos de la Comunidad Valenciana, Illes Balears, Aragón y Castilla y León), si bien abierto a la recepción del modelo estatal. La opción de los Estatutos catalán y andaluz está diseñada en contemplación de una articulación concordante con la LOPJ para el necesario respeto del marco constitucional y de la reserva efectuada a la misma. Para ello ya se contaba con una importante y tentativa iniciativa legislativa, que era simultánea al inicio de la tramitación de tales reformas y que quedó, sin embargo, varada al finalizar la VIII Legislatura: el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005¹¹, que configuraba el Consejo de Justicia como órgano de gobierno del Poder Judicial en el ámbito autonómico, esto es, como un Consejo territorial subordinado al Consejo General del Poder Judicial, generalizando así esta estructura de gobierno judicial, como viene exigido por los principios constitucionales, en todo el territorio nacional, impidiendo una inasumible asimetría en este ámbito, al menos en lo que concierne a los aspectos directamente relacionados con la dimensión estatal del gobierno del poder judicial¹². Sin embargo, en tanto se iban aprobando las propuestas de reforma y entrando en vigor los nuevos Estatutos no ha habido una reedición paralela de esta iniciativa y, finalmente, el Tribunal Constitucional ha se ha visto en la tesitura de abordar esta materia en la Sentencia 31/2010, recaída en el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta parlamentarios del Grupo Popular, contrastando las previsiones estatutarias con la Constitución y sin poder apreciar el posible diálogo Estatuto/legislación orgánica ya reformada a este respecto, con una concordancia material entre sus contenidos.

En lo que sigue vamos a considerar primero la regulación de los Consejos de Justicia efectuada en los Estatutos reformados, con especial atención al de Cataluña, analizando después críticamente la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en esta materia en la mencionada Sentencia.

sejos de Justicia propiamente autonómicos referidos al ejercicio de las propias competencias en materia de administración de la Administración de Justicia, que no implicarían gobierno alguno del Poder judicial.

11 Congreso de los Diputados, Serie A, 27 de enero de 2006, nº 71-1. Un estudio general del mismo puede encontrarse en mi trabajo «La “descentralización” del gobierno del Poder Judicial», en VV.AA. *Estudios sobre la Constitución española*. Homenaje al Prof. Jordi Solé Tura. Cortes Generales, 2008, Vol. I, págs. 369-384.

12 El mencionado proyecto de reforma de la LOPJ sufrió los duros embates del propio Consejo General del Poder Judicial (con mayoría conservadora) y de la Asociación Profesional de la Magistratura, a partir de los argumentos de que con él se rompía la unidad del poder judicial en España, estableciendo posiciones fuertemente teñidas de ideología que parecen estar operando también, como veremos, en el trasfondo de la argumentación del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, especialmente en lo concerniente al tratamiento tan beligerante que da al Consejo de Justicia configurado por el EAC en el art.97. Pero también lo hicieron, con posturas que denotan en este aspecto actitudes corporativistas, otras Asociaciones como la Asociación Judicial Francisco de Vitoria y el Foro Judicial Independiente. Del mismo modo, los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia se pronunciaron en contra de la reforma, al igual que la Asociación de Fiscales. Así lo dejé

II. LOS CONSEJOS DE JUSTICIA EN LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Ciertamente la previsión de los Consejos de Justicia en los nuevos Estatutos es una de las novedades institucionales más importantes y destacadas. En ellos cabe apreciar un gran esfuerzo por ajustarse, apurándolo, al marco constitucional, así como por el respeto a la reserva material que éste hace a la legislación orgánica, con reiteradas remisiones a la misma. Es innecesario subrayar que los Estatutos —norma estatal, obra del legislador orgánico, pactada con la representación de cada territorio autónomo— no pretenden desconocer o subvertir la unidad del poder judicial ni instaurar un gobierno del poder judicial como propio de la Comunidad Autónoma, sino acercar esta dimensión de la Administración de justicia a la naturaleza y estructura de un ya muy evolucionado Estado compuesto. En este esfuerzo es posible constatar, a mi juicio, tres maneras distintas de abordar la inclusión del correspondiente Consejo Autonómico de Justicia y dos modelos finalmente resultantes.

En primer lugar, algunos Estatutos crean el Consejo con carácter estatal (al menos nominalmente, pues, en puridad, esta creación correspondería a la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 122.2 CE), establecen su función y naturaleza, y detallan un conjunto de atribuciones que específicamente le corresponderían, de acuerdo con la legislación orgánica: se trata de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Andalucía que, como en otras muchas materias, han destacado en extensión, detalle y profundidad de la regulación, pretendiendo apurar al máximo el marco constitucional.

En segundo lugar, otros Estatutos crean el Consejo de Justicia de la correspondiente Comunidad (por tanto, con carácter autonómico) y remiten íntegramente a la regulación por ley autonómica de su estructura, composición, nombramientos y funciones dentro del ámbito de sus competencias propias y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (Estatutos de la Comunidad Valenciana, de Les Illes Balears y de Aragón). Y, finalmente, un Estatuto (el de Castilla y León) simplemente se refiere a la posibilidad de su creación mediante ley en la que se establecerá su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña regula el Consejo de Justicia en el Capítulo II del Título III y lo define en el artículo 97, conforme a una específica naturaleza de órgano desconcentrado del CGPJ, en los siguientes términos: «El Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». De manera correspondiente, el art. 98 establece sus atribuciones, proviniendo éstas de diversas fuentes, refiriéndose genéricamente el apartado 1 a que aquellas serán «las que establecen el presente Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial, las Leyes que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial».

Este mismo precepto, en su apartado 2, especifica una serie de atribuciones en relación con los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña, cuidándose de nuevo de mencionar que se establecen «conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Tales atribuciones se refieren a la participación en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y en la de los Pre-

sidentes de Sala del mismo y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales; a la facultad de propuesta al Consejo General del Poder Judicial de incorporación temporal de Jueces y Magistrados a la carrera judicial con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, expedir sus nombramientos y ceses, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo; a la instrucción de expedientes y al ejercicio de las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las Leyes; a la participación en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, y a ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, así como atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas; a la facultad de informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Cataluña; a la facultad de precisar y aplicar en el ámbito de Cataluña, cuando procediere, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial; a la facultad 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; a la presentación de una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Cataluña; y, finalmente, se cierra la enumeración de estas atribuciones con una previsión general de apertura al ejercicio de todas aquellas otras 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.

El apartado 3 de este mismo artículo precisa, subrayando su carácter de órgano desconcentrado, que las resoluciones del Consejo de Justicia de Cataluña en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial. Finalmente, el apartado 4 concreta que el Consejo, a través de su presidente o presidenta, debe comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda, así como facilitar la información que le sea pedida.

Respecto a la composición del Consejo el artículo 99 establece que estará integrado por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y por los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre Jueces, Magistrados, o juristas de reconocido prestigio. Será el Parlamento de Cataluña quien designe a los miembros del Consejo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En lo relativo a su organización y funcionamiento, el apartado 2 de este mismo precepto dispone que el Consejo «aprueba su reglamento interno de organización y funcionamiento, de acuerdo con la normativa aplicable».

Finalmente, el artículo 100 del Estatuto se dedica al control de los actos del Consejo, especificando que son recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, exceptuando los casos en los que hayan sido dictados en ejercicio de competencias propias de la Comunidad Autónoma, pudiendo estos ser impugnados jurisdiccionalmente en los términos establecidos en las leyes.

La regulación que finalmente se incorporó al Estatuto, como puede comprobarse, ha seguido muy de cerca las determinaciones que, previendo paralelamente el proceso de reformas estatutarias, ya se contenían en el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, anteriormente citado, que venía a configurar el Consejo de Justicia como órgano de gobierno del Poder Judicial en el ámbito autonómico subordinado al Consejo General del Poder Judicial¹³ en el que se establecía su composición, organización, funcionamiento y funciones. Decaído tal Proyecto con la finalización de la VIII Legislatura, hasta la fecha no se ha presentado otro a las Cortes que aborde esta materia, si bien ésta es la «salida» a la situación actual que se prevé tras la declaración de inconstitucionalidad del artículo 97.1 y de otros preceptos concordantes del EAC contenida en la STC 31/2010, cuyo análisis realizaremos más adelante¹⁴.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía dedica al Consejo de Justicia de Andalucía el Capítulo II de su Título V. Su contenido, regulado en un único artículo (144), es coincidente con la regulación efectuada por el Estatuto de Cataluña, del que viene a ser prácticamente una copia. No obstante, es posible advertir algunas diferencias. Contrariamente al catalán, en el andaluz se define el Consejo de Justicia como órgano de gobierno de la Administración de Justicia (no del poder judicial) en Andalucía, sin mencionar expresamente el carácter de órgano desconcentrado del CGPJ, aunque el conjunto del precepto apunte implícitamente a esta misma configuración (visible, por ejemplo y entre otros aspectos, cuando establece que entre sus funciones estarán las que les delegue el CGPJ o cuando impone que sus decisiones en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por aquél). Tampoco se refiere el Estatuto andaluz a que los actos del Consejo de Justicia, con la excepción de aquellos que fueren dictados en ejercicio de competencias propias de la Comunidad, sean recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial. Estas diferencias, pese a que podrían perfilar un mayor respeto del EA por la regulación que pudiere establecer la LOPJ, sin embargo, no dibujan diferentes modelos, habida cuenta de la identidad de funciones que a este órgano encomiendan ambos Estatutos¹⁵.

Los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 33.3), Illes Balears (art. 96) y Aragón (art. 64), incluyen un precepto, de similar tenor literal, en el que se establece que se crea el correspondiente Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma, remitiendo a una Ley autonómica la determinación de su estructura, composición, nombramientos y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Administración de justicia en los términos que establece el Estatu-

apuntado en mi citado trabajo «La «descentralización» del gobierno del Poder Judicial», págs. 383-384. *Vid.* el Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto, de fecha 5 de Octubre de 2005.

13 Art. 1, seis y diez, en cuanto preveía la modificación del artículo 104 de la LOPJ e introducía un Título II bis en el Libro II de esta misma Ley bajo la rúbrica «De los Consejos de Justicia». En mi citado trabajo «La “descentralización” del gobierno del Poder Judicial», al que remitimos, puede encontrarse un estudio sumario de este Proyecto en lo atinente a los Consejos de Justicia.

14 En efecto, ya en el informe sobre el impacto de la Sentencia que realizó el Grupo de Expertos por encargo del M.H. President de la Generalitat de Catalunya nada más hacerse aquella pública, puede leerse, en este sentido, que «la reparación de los efectos de la inconstitucionalidad declarada y el cumplimiento de la finalidad perseguida inicialmente por el Estatuto pasa necesariamente por la incorporación a la LOPJ del Consejo de Justicia como órgano desconcentrado del CGPJ». Similar orientación han tenido las declaraciones políticas que se han venido emitiendo tanto desde la Generalitat como desde el Gobierno del Estado sobre las posibilidades de «minimizar» el impacto de la Sentencia sobre el Estatut.

to y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Aclara el Estatuto de Aragón que «el Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial» y que «asimismo, participará en todos los procesos de designación que le atribuya dicha Ley». Por su parte, el Estatuto de Les Illes Balears establece una mayoría cualificada de dos tercios para la elección de los miembros del Consejo de Justicia que corresponda elegir al Parlamento de las Illes.

Finalmente, el Estatuto de Castilla y León, mucho más contenidamente todavía, se limita a establecer en su artículo 42 la posibilidad de crear el Consejo de Justicia mediante Ley y establecer su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal.

A la vista de esta regulación, los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía contemplan un Consejo de Justicia como órgano colegiado *ad hoc* que ejercería territorialmente, de manera desconcentrada y subordinada al Consejo General del Poder Judicial, las funciones de gobierno que, de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos, se establezcan en la LOPJ, o les delegue el CGPG, así como aquellas otras establecidas en los Estatutos o que se establezcan en las leyes de las correspondientes Comunidades Autónomas en materia de su competencia. Los demás Estatutos crean el órgano como propio de la Comunidad autónoma, aunque sin definirlo y remitiéndose a la regulación que establezca la legislación autonómica y también la orgánica estatal, con la excepción del Estatuto de Castilla y León, que no lo crea, sino que establece solo la posibilidad de su creación por ley autonómica de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal.

Esta parca regulación en los Estatutos de Aragón, Comunidad Valenciana, Illes Balears y Castilla y León, más cautelosa, ha llevado a parte de la doctrina a sostener la existencia de dos modelos completamente diferentes: el de los Estatutos catalán y andaluz, basado en la opción por un órgano estatal desconcentrado del CGPJ, y otro, sustentado por los demás Estatutos reformados, que apuntarían a un órgano de naturaleza autonómica cuya función sería únicamente la de articular las competencias autonómicas en materia de administración de la Administración de Justicia.

Reconociendo que lo escueto de la regulación en estos Estatutos hace que diste de estar del todo clara esta cuestión, creemos, sin embargo, que estos Estatutos crean, en efecto, el órgano autonómico conforme a sus competencias, pero se abren simultáneamente a la recepción de un Consejo de carácter estatal de acuerdo con lo que pudiera establecer la legislación orgánica. Mientras que los Estatutos de Cataluña y Andalucía entran a regular con cierto detalle las funciones y estructura de sus respectivos Consejos como órgano desconcentrado del CGJP, los demás Estatutos, teniendo también como referencia ese modelo ya visible en el anteriormente mencionado Proyecto de Ley de reforma de la LOPJ, han optado por respetar la reserva a esta Ley Orgánica una vez decidida la creación del órgano como autonómico (salvo el Estatuto de Castilla y León, que se expresa, recordemos, en términos de posibilidad de creación), mediante la remisión en plenitud a la misma, ya que ésta es la norma que ha de asignar las atribuciones a este órgano una vez configurado como estatal y establecer su estructura y organización, en su caso, mediante la oportuna reforma, sin perjuicio del cierre de su regulación, en lo que concierne a sus competencias propias, mediante la correspondiente legislación autonómica. Esta doble remisión a la legislación orgánica estatal y a la legislación autonómica,



permite sostener que en realidad se está apuntando estatutariamente a un modelo, que se concretaría con la reforma de la LOPJ, que haría uniforme la regulación de los Consejos de Justicia en las CCAA en sus determinaciones esenciales. Si otra hubiera sido la prentensión de estos Estatutos, hubiera bastado, sin más, con configurar un órgano autonómico para la articulación de sus competencias conforme a la competencia de autoorganización institucional de la Comunidad Autónoma¹⁶, regulándolo con el necesario detalle en sus aspectos nucleares. La ventaja que ofrece la generalidad con la que estos Estatutos abordan la creación del Consejo de Justicia es su mejor acomodo a la reserva constitucional de esta materia a la legislación orgánica, evitando cualquier conflicto con la misma ante su esperada reforma. Incluso ante la ausencia de la referida reforma, esta disposición estatutaria sería por su formulación, sin estridencias, la norma de cabecera para la regulación de un órgano autonómico sin funciones normativas o ejecutivas, sino deliberativas, consultivas y de asesoramiento, similar al creado por la Comunidad Autónoma de Cataluña por el Decreto 119/2002, de 16 de abril (Consejo de Justicia de Cataluña, hoy Observatorio Catalán de la Justicia en la configuración que finalmente le otorga, tras diversas modificaciones anteriores, el Decreto 179/2009, de 22 de diciembre)¹⁷.

Respecto a la naturaleza de este órgano, tal como aparece contemplado en la más avanzada y detallada regulación del EAC y del EAA (que se proyectaría como modelo posible para el conjunto de las CCAA una vez reformada la LOPJ), se trataría de un órgano estatal de base territorial, subordinado al Consejo General del Poder Judicial, que ejercería sus atribuciones en relación con el Tribunal Superior de Justicia y los Juzgados y Tribunales radicados en la Comunidad autónoma; pero también de un órgano que ejercería funciones relativas a competencias propias que quedarían fuera del control del CGPJ en tanto que no afectarían a la unidad de gobierno del poder judicial (competencias autonómicas en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia), que le vendrían atribuidas por el propio Estatuto y la legislación autonómica. En relación con su composición, estarían presididos por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia, formando parte de ellos los miembros que se nombren, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre jueces, magistrados y juristas de reconocido prestigio. En lo concerniente a su ámbito funcional, los Consejos de Justicia desempeñarían, a la vista de lo dispuesto en los Estatutos catalán y andaluz, prácticamente las mismas funciones que hoy son atribuidas por la LOPJ en su artículo 152 a las Salas de Gobierno de los TSJ, añadiéndose determinadas novedades propias del ámbito competencial autonómico.

Esta configuración permite afirmar que las atribuciones de los Consejos de Justicia autonómicos no supondrían merma alguna de las correspondientes al Consejo General, porque vendrían a sustituir a la actual Sala de Gobierno; y, por otro lado, que las funciones son fundamentalmente de informe, consulta, participación en trámites de adop-

15 En este mismo sentido, *vid. ad exemplum*, P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El Poder Judicial en Andalucía y las competencias autonómicas en materia de Justicia», en S. MUÑOZ MACHADO y M. REBOLLO (Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Civitas, 2008, pág. 977.



ción de decisiones y de propuesta a aquél órgano, por lo que no se vería afectado el núcleo esencial del gobierno del Poder judicial, ni quebrada en consecuencia la unidad de este poder¹⁸. Respecto al régimen de los actos del Consejo de Justicia, podrían ser recurridos en alzada ante el CGPJ, con la excepción de los acuerdos dictados en el ejercicio de las funciones atribuidas por los Estatutos de autonomía en el ámbito de competencias de la CA que, de manera coherente, serían susceptibles de impugnación jurisdiccional conforme a la legislación correspondiente, toda vez que aquí tanto el interés como la competencia son sólo autonómicos y no se ve tampoco en juego la unidad de gobierno del Poder Judicial.

Precisamente por ello cabe apreciar un carácter ciertamente atípico y complejo de estos órganos, en tanto que no siempre actuarían como órganos desconcentrados del Consejo General, pero sin llegar a tener por esta razón una doble naturaleza institucional. Siendo esta especificidad coherente con la doble posibilidad de que la Ley Orgánica del Poder Judicial y las correspondientes leyes autonómicas les atribuyan competencias y también, como acabamos de apreciar, con el hecho de que se haya previsto un doble sistema de recursos, dependiendo de si se ejercen competencias propias del gobierno del poder judicial o de competencias autonómicas en administración de la Administración de justicia, no por esto cabría predicar de los mismos un carecer bifronte o una doble naturaleza institucional, sino sólo una dualidad de atribuciones a un órgano estatal y la consiguiente doble vía de recurribilidad de determinados actos, coherente con la afectación o no, en cada caso, de la unidad del poder judicial y del ámbito nuclear de la Administración de Justicia¹⁹. Dicho sea esto con independencia de que, por sí misma, la inclusión de funciones relativas a la administración de la Administración de Justicia contribuya por este medio de integración y colaboración a facilitar, no a impedir, la unidad del poder judicial y de su gobierno, lo cual vendría a ser enteramente congruente con el hecho de que en la realidad actual de nuestro Estado el gobierno del poder judicial no pueda quedar completamente al margen de la estructura territorial del poder.

Esta configuración compleja es, por tanto, consecuencia y reflejo de la misma complejidad del Estado autonómico en el marco de una progresiva evolución según una lógica o racionalidad federal que cada vez más pone en tensión los estrechos márgenes que para este desarrollo habilita la Constitución formal. Pero complejidad no significa ni inconveniencia ni imposibilidad²⁰. Esta complejidad, a nuestro juicio, incluso puede expresar de manera más fidedigna la realidad, y su gestión puede permitir un desarrollo más preciso y ajustado a las necesidades y retos que en la actualidad plantea la Administración de justicia. La demanda de una mayor «autonomización» del gobierno del poder judicial, como de la Administración de justicia en general, no solo es plenamente legítima desde la perspectiva de la consecución de un incremento en la calidad de la au-

16 Vid. X. DE PEDRO BONET: «El Poder Judicial y la Administración de Justicia en Aragón», en VVAA, *Estudios Jurídicos sobre el estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, coordinados por la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón, Gobierno de Aragón, 2008, págs. 115 y 116.

17 Vid. nota 26.

18 En este mismo sentido, J. M. PORRAS RAMÍREZ, «La justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación», cit., pág. 280.



tonomía y el autogobierno y de su integración en un marco unitario, sino también necesaria en nuestro modelo de Estado en el actual estadio de su desarrollo, tanto por razones de coherencia con su lógica interna como por lo que de positivo podría suponer de mayor acercamiento y eficacia en la prestación del servicio a los ciudadanos²¹.

Se ha señalado también como un aspecto problemático en relación con esta opción del legislador estatuyente el hecho de que se venga a introducir como novedad en tales Consejos la presencia de miembros ajenos a la carrera judicial (Fiscal Superior y juristas designados por las Asambleas Legislativas de las CCAA), rompiendo de esta manera con una pauta establecida desde 1985, salvo en el CGPJ por expresa disposición constitucional, según la cual los órganos gubernativos debían componerse exclusivamente por jueces y magistrados²². Además de que en este punto deba recordarse el carácter no representativo, porque no es autogobierno, del gobierno del poder judicial, la existencia de una mera pauta legalmente establecida no obliga por sí misma a su mantenimiento indefinido; sobre todo si hay razones para su cambio, como es, desde luego, enriquecer tales órganos con la presencia de juristas directamente vinculados con la Administración de justicia como son los Fiscales Superiores y los llamados «miembros laicos», también juristas de prestigio, capaces de aportar una experiencia contextual importantísima y susceptible de acercar más a la realidad social a la hora de la adopción de las decisiones, minorando las posibilidades de un «ensimismamiento judicial». En definitiva, se trataría de llevar al ámbito autonómico la misma traza de la composición del CGPJ, que incluye vocales no judiciales en razón de que pueda existir, según el Tribunal Constitucional, una aportación de experiencia de «personas conocedoras del funcionamiento de la justicia desde otros puntos de vista distintos del de quienes la administran»²³.

Este argumento es de fundamental importancia, a nuestro juicio, porque incluir a juristas de prestigio elegidos por la Asamblea autonómica conforme a lo establecido por la LOPJ no supone a todas luces (como a veces se ha sostenido de contrario) una ruptura con la independencia judicial o una afectación del ejercicio de la función jurisdiccional, ni una quiebra de la unidad del poder judicial por su participación en las decisiones de un órgano que va a decidir sobre materias que afectan a los jueces. Si esto fuera así, se caería en el absurdo de cuestionar potencialmente con el mismo argumento la composición constitucionalmente establecida del CGPJ (art. 122.3); por otra parte, queda a la decisión del legislador orgánico establecer una composición y funcionamiento del órgano con los suficientes equilibrios (proporción entre miembros natos, miembros judiciales elegidos y juristas de reconocido prestigio designados por las Asambleas de las CCAA; atribución

19 Sin embargo, DE PEDRO BONET viene a sostener la existencia de esa doble naturaleza institucional, estatal y autonómica. X. DE PEDRO BONET: «El Poder Judicial y la Administración de Justicia en Aragón», cit., pág. 116.

20 Esta complejidad ha sido señalada, entre otros, como un problema que podría esgrimirse en contra de los Consejos Autonómicos por P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El Poder Judicial en Andalucía y las competencias autonómicas en materia de Justicia», cit., pág. 980.

21 Vid. Juan Antonio XIOL RIOS: «El poder judicial y la construcción del Estado autonómico», en L. AGUIAR DE LUQUE, A. PREGO DE OLIVER TOLIVAR y J.A. XIOL RIOS, *La Justicia ante las reformas de los Estatutos de Autonomía*, cit.; y, del mismo autor, «Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en VVAA, *Estudios sobre la reforma del Es-*



de determinadas funciones con mayor incidencia en el ejercicio de la función jurisdiccional a órganos internos de composición judicial...) y garantías (incompatibilidades de los miembros no judiciales para el ejercicio de la función, establecimiento de mayorías cualificadas para la adopción de determinadas decisiones, etc...) con objeto de que la independencia judicial quede en todo caso preservada²⁴.

III. LOS CONSEJOS AUTONÓMICOS DE JUSTICIA Y LA STC 31/2010

Hasta aquí hemos caracterizado sumariamente la configuración estatutaria de los Consejos de Justicia a partir del análisis comparativo de sus textos y hemos realizado una valoración de la pertinencia de su regulación. Pero la STC 31/2010 ha incidido en esta materia de manera particularmente intensa y, a nuestro juicio, completamente desacertada, colocando ahora el debate, como consecuencia de su fallo, en otra esfera, toda vez que ha convertido en inviable por constitucionalmente ilegítima, según su interpretación, la opción estatutaria contemplada expresamente en el EAC, reflejada en el Estatuto de Andalucía y proyectable a las demás reformas estatutarias.

El punto de partida del Tribunal no es otro sino una sorprendente y —a estas alturas— tan rígida como involucionista posición sobre el significado del principio de unidad jurisdiccional y, en consecuencia, acerca de una pregonada indiferencia de la Constitución respecto de la estructura territorial compuesta del Estado. Dice así en el FJ 42 que el examen de las impugnaciones efectuadas por los recurrentes en materia de justicia no puede sino partir «del principio de que una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción...», concluyendo sobre tales premisas que la «la función jurisdiccional, mediante la que tales normas [estatales y autonómicas] adquieren forma y contenido definitivos, es siempre, y solo, una función del Estado. En definitiva, si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción». Este razonamiento conduce a una radical e inédita afirmación: «La estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado»²⁵.

tatuto. Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

22 P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El Poder Judicial en Andalucía y las competencias autonómicas en materia de Justicia», cit., pág. 980.

23 STC 108/1986, FJ 8. Repárese en que el gobierno del poder judicial no se configura constitucionalmente como autogobierno (cfr., SSTC 47/1986 y 108/1986), por lo que ni el CGPJ ni cualquier otro órgano colegiado de gobierno puede reclamar ni tener carácter representativo.

24 Todo ello quedaba regulado con precisión en el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005, al que hemos venido refiriéndonos reiteradamente. *Vid.*, para más detalle, examinando cada concreta medida, mi trabajo citado «La “descentralización” del gobierno del Poder Judicial», págs. 377 y ss.

Sin embargo, consciente el Tribunal de la necesidad de no incurrir en incoherencia con una realidad ya establecida y de conectarse con su propia jurisprudencia anterior, aclara a continuación que esta unidad orgánica y funcional del poder judicial, asegurada por la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de justicia, es «perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la “administración de la Administración de Justicia”» como vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado. La aclaración es ya suficientemente expresiva del exceso teórico y del simplista planteamiento que contiene, pues viene a demostrar justamente lo contrario: la relevante y creciente presencia de los entes territoriales en la materia justicia y la necesidad de compatibilizar la unidad del poder judicial con la estructura compleja del Estado. Viene el Tribunal a desconocer, en este sentido, la misma estatalidad de las Comunidades Autónomas, así como que la unidad se realiza en ese nivel superior que contempla la globalidad del Estado y que permite integrar la pluralidad de la estructura territorial.

Partiendo de este planteamiento general que efectúa el Tribunal y que pretende aislar por completo al poder judicial de la estructura autonómica del Estado, por lo que concierne a los Consejos de Justicia declara *in totum* la inconstitucionalidad del artículo 97 EAC, precisamente en cuanto que define y especifica la naturaleza del Consejo de Justicia de Cataluña como órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña, desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial (FJ 47). Y como consecuencia de la que llama esta «conceptuación errónea» y de la invasión de la reserva de la Ley Orgánica, también declara la inconstitucionalidad de los siguientes aspectos más concretos, directamente relacionados con aquella caracterización: la del inciso «y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña» de los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC, que establecen, respectivamente, el modo de nombramiento del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia y de los Presidentes de Sala del Tribunal Superior de Justicia (FFJJ 45 y 48); de las atribuciones de este Consejo enumeradas en el apartado 2 del artículo 98 en las letras *a* (participación en la designación de presidentes de órganos judiciales), *b* (expedición de nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados temporales), *c* (funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados), *d* (inspección de Tribunales) y *e* (información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña), en tanto que serían atribuciones que el Tribunal considera típicas de un órgano de gobierno del poder judicial y que afectarían a la ordenación misma de los elementos que cabe considerar «consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio» (FJ 48); el apartado 3 de este mismo precepto sobre la adopción de las resoluciones del Consejo en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos, al que, aunque no impugnado, considera inconstitucional por conexión (FJ 47); el inciso «por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y», del artículo 99.1, que establece la composición, organización y funcionamiento de este órgano (FJ 49); el apartado 1 del artículo 100, en tanto establece la

25 Esta argumentación del Tribunal que disocia y contrapone Estado federal a Estado autonómico ha sido criticada con toda razón por F. BALAGUER CALLEJÓN porque pudiera llevarnos «a concluir que no existe en el Estado federal unidad del ordenamiento a través de la Constitución normativa. Es decir, exactamente lo contra-

recurribilidad en alzada de los actos del Consejo de Justicia ante el Consejo General del Poder Judicial, salvo los de aquellos dictados en ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma (FJ 47); y, finalmente, el apartado 2 del artículo 101, tampoco impugnado, que dispone la convocatoria por el Consejo de Justicia de los concursos para cubrir plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña, si bien en los términos que establezca la LOPJ (FJ 50).

El Tribunal deja subsistentes, sin embargo, los demás preceptos que componen la regulación de este órgano, en cuanto ya desprovisto de su carácter de «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña», cuyos actos lo serían de un «órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial», toda vez que, según su argumentación, el Poder Judicial, basado en su organización y funcionamiento en el principio de unidad (art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de Gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones están reservados al legislador orgánico, por lo que se infringen con la regulación estatutaria los art.122.2 y 149.1.5 CE.

El órgano que permanece tras la declaración de estas inconstitucionalidades, una vez despojado del carácter con el que lo concebía el Estatuto es, en consecuencia, completamente diferente: se trataría de un órgano autonómico cuyas desmembradas funciones subsistentes lo orientarían tan sólo a servir de apoyo al cumplimiento de funciones de colaboración y asesoramiento relacionadas con las competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de administración de la Administración de justicia (un órgano del que, por cierto, ya disponía y dispone en parte la Comunidad Autónoma de Cataluña²⁶). Con ello queda plenamente desvirtuada y sustituida la voluntad del legislador estatuyente, que claramente estaba configurando un órgano completamente diferente del que al final queda plasmado como hipotético en la norma estatutaria, planteándose de este modo la cuestión de hasta qué punto es constitucionalmente adecuada y admisible una depuración de normas que técnicamente tenga por resultado una tal configuración, que cabe calificar de objetivamente manipulativa al no abordar sistemáticamente en su integridad y coherencia propia el diseño completo que del órgano realizó el legislador estatuyente y dar pie a perfilar en negativo otro completamente distinto y no querido por aquél²⁷.

rio de lo que la realidad nos dice pues la normatividad de la Constitución ha ido vinculada históricamente a la formulación federal, en la que se plasma, inevitablemente, la unidad de eso que los juristas llamamos «poder constituyente», en la propia Constitución Federal» («Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 15, Octubre de 2010, pág. 67. *Vid.* también una crítica intensa y pertinente de lo equívoco y erróneo de estos postulados, tanto desde una perspectiva teórica como comparativa, en M. Á. APARICIO PÉREZ: «Comentario a la STC 31/2010. Sobre el poder judicial», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentencia sobre el Estatuto.

26 Mediante el Decreto 119/2002, de 16 de abril, posteriormente modificado por el Decreto 95/2003, de 1 de abril, y por el Decreto 370/2004, de 7 de septiembre, se creó el Consejo de Justicia de Cataluña como órgano colegiado, sin funciones normativas ni ejecutivas, con el objetivo de ser un foro de análisis, reflexión, debate, participación y propuesta de actuación en materias relacionadas con la Administración de justicia en Cataluña, con la finalidad de promover la comunicación y el intercambio entre los operadores y las instituciones implicadas en esta materia. Posteriormente, con objeto de evitar la posible confusión con el órgano previsto por el art.97 del Estatuto, se modifica su denominación por el Decreto 377/2006, de 3 de octubre, pasando a ser Observatorio Catalán de la Justicia, ampliándose al mismo tiempo la composición del mismo en lo relativo a las personas representantes de las organizaciones y asociaciones representativas de intereses relacionados con el ámbito de la Administración de Justicia, personas de prestigio en el ámbito de la justicia y en el ámbito de las

La argumentación central de la que parte el Tribunal para declarar la inconstitucionalidad del Consejo de Justicia regulado en el EAC y que, consecuentemente, se proyecta en sus efectos sobre otras regulaciones estatutarias que compartan las mismas características, descansan, pues, sobre el principio de unidad del poder judicial (art.117.5), exclusivo del Estado, y el carácter de único órgano de gobierno que sobre el mismo tiene el Consejo General del Poder Judicial según prevé el art.122.2 CE, junto con la reserva expresa que de esta materia hace el constituyente al legislador orgánico. Sin embargo, es preciso resaltar que estos principios y determinaciones constitucionales no son negados, sino observados y respetados por el Estatuto catalán, que se empeña en reiterar remisiones a la legislación orgánica (como hacen otros Estatutos) para que no pueda advertirse contradicción alguna con ese marco, siendo así que formalmente tales remisiones resultarían incluso innecesarias desde la perspectiva de una relación articulada y de complementariedad entre el Estatuto y la legislación orgánica.

Precisamente por ello, en la argumentación del Tribunal no dejan de deslizarse incoherencias que revelan hasta qué punto hubiera sido posible otra solución favorable a la constitucionalidad de estos preceptos con una interpretación conforme. Por una parte, el Tribunal afirma que «ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquél Consejo»; pero a renglón seguido afirma igualmente que esta legislación orgánica puede dar cabida a «eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados». Es decir, se admite indiscutiblemente por el Tribunal la legitimidad de establecer en la legislación orgánica medidas desconcentra-

relaciones económicas, sociales y culturales. Finalmente, una nueva regulación unificadora se produce con el Decreto 179/2009, de 22 de diciembre, del Observatorio Catalán de la Justicia (DOGC núm. 5533 -24/12/2009), que deroga expresamente los Decretos anteriormente mencionados.

27 Esta incoherencia es señalada, si bien compartiendo la inconstitucionalidad declarada del art.97, en algunos votos particulares a la STC 31/2010. Así, el voto particular de Vicente Conde Martín de Hijas, que considera que la inconstitucionalidad debiera haber recaído sobre «la regulación de todas las competencias atribuidas a ese órgano y la de su composición (y no solo un particular de ésta), pues me parece artificioso en grado sumo la posible existencia de unas competencias sin sujeto y de una composición de un órgano sin órgano»; en similar sentido *vid.* los votos particulares de Javier Delgado Barrio y de Ramón Rodríguez Arribas. En la doctrina esta incoherencia es señalada igualmente, entre otros, aunque partiendo de otros postulados diferentes a los sustentados en este trabajo, por R. TUR AUSINA y E. ÁLVAREZ CONDE: *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de Junio, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la perfecta libertad*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Aranzadi/Thomson Reuters, Pamplona, 2010, pág. 208. De manera especialmente gráfica, M. Á. APARICIO subraya, en la línea que se defiende en este trabajo, la incongruencia en la que incurre el Tribunal: «es inconstitucional y nulo el artículo que lo prevé pero esa inconstitucionalidad y nulidad no afecta a la totalidad de su existencia [el Consejo de Justicia]: no existe porque es inconstitucional pero puede existir para desempeñar atribuciones que no son inconstitucionales, aunque la gran mayoría de las mismas lo son; su composición también es inconstitucional en parte pero, en parte, pese a que sigue siendo nulo, puede ser constitucional... El resultado, contrario a cualquier lógica, es que el Consejo de Justicia de Cataluña es inconstitucional y nulo por el precepto que lo crea (art.97 EAC) o por los que determinan parte de su composición, pero no lo son algunas de sus competencias ni la previsión de que pueda componerse por algunos miembros cuya identidad no plantee problemas de inconstitucionalidad (parcialmente

doras que habilitaran una cierta territorialización del gobierno del poder judicial. Justamente la tesis que incorporaba el Estatuto de Cataluña, que clara y expresamente establecía en el art.97, consciente del marco constitucional, un Consejo de Justicia «como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». En definitiva, se dejaba a salvo, como no podía ser de otra manera, tanto la configuración normativa constitucional y las funciones del Consejo General del Poder Judicial, como la competencia del legislador orgánico; en este último caso, como en otros preceptos estatutarios —tanto en materia de justicia como en otros ámbitos—, preceptos que, sin embargo, sí han sido finalmente interpretados de conformidad, sin que esté aclarada ni justificada esta diversidad de tratamiento²⁸.

Así las cosas, tomando en consideración la finalidad del legislador estatuyente a este respecto y la libertad en la que en cualquier caso quedaba el legislador orgánico para implementar esta configuración de los Consejos de Justicia, no era a mi juicio ineluctable una declaración de inconstitucionalidad, pues en definitiva se trataba de que las funciones del Consejo General del Poder Judicial ahora ejercidas en el territorio autonómico por las Salas de Gobierno del TSJ, se ejercieran territorialmente por este mismo Consejo, desconcentradamente, a través del Consejo de Justicia en la Comunidad Autónoma, órgano interno de aquél en esta caracterización «territorializada»²⁹.

Esta regulación estatutaria, materialmente acorde con los presupuestos constitucionales, podría haber sido vista, así, como una forma de colaboración y complemento del Estatuto con la LOPJ (cuya reserva constitucional no es absoluta), como en otros muchos temas y siguiendo una línea ya operante desde los mismos tiempos fundacionales³⁰, en el marco de un modelo de Estado con una complejidad y racionalidad federal. La regulación

los artículos 95 a 102 EAC). O sea, un órgano inexistente (¿«rampante»? es además amputado en su composición y finalmente diezmado en sus atribuciones» (M. Á. APARICIO PÉREZ: «Comentario a la STC 31/2010. Sobre el poder judicial», cit., pág. 6). M. Á. CABELLOS ESPIÉRREZ, por su parte, se ha referido en este mismo sentido a que el Tribunal, «más que declarar inconstitucional la existencia del Consejo de Justicia, opera en él una mutación, mediante declaraciones de inconstitucionalidad concretas (una suerte de voladura controlada del órgano) para dejar en pie un órgano distinto e inesperado» («Poder judicial y modelo de Estado en la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña». *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentencia sobre el Estatuto, pág. 4).

28 Así, por ejemplo, entre otros aspectos, en materia de justicia, cuando el Tribunal Constitucional desestima la impugnación del apartado 1 del artículo 95 (FFJJ 43 y 44) en cuanto que remite la determinación de las competencias del TSJ a los términos establecidos por la ley orgánica, o cuando interpreta de conformidad el apartado 2 del mismo artículo en cuanto remite a la LOPJ la determinación del contenido y alcance de los recursos a los que se refiere; en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, cuando interpreta de conformidad el art.180 EAC (FJ 113) resolviendo que éste no infringe la Constitución interpretado en el sentido de que la participación de la Generalitat en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro del margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes (la LOTC y la LOPJ).

29 Teniendo en cuenta ésta caracterización expresa del EAC, como sostiene M. Á. APARICIO, «Parece, pues, que la tacha de inconstitucionalidad viene no por la infracción de cualquier tipo de reserva constitucional sino por la osadía propedéutica de que el Estatuto señale que existirá un Consejo de Justicia de Cataluña en los términos determinados por la Ley Orgánica del Poder Judicial». *Vid.* su citado trabajo «Comentario a la STC 31/2010. Sobre el poder judicial», pág. 5.

30 Debe tomarse en consideración en este sentido, como recuerda M.Á. CABELLOS, que esta colaboración internormativa ya se daba en los primeros Estatutos; así, en relación con las funciones y competencias de los TSJ



estatutaria, manifestación concordada y concordante de las voluntades autonómica y estatal, es al cabo una manifestación de voluntad jurídico-política del propio legislador estatal (pues el Estatuto es también una ley orgánica y la Constitución establece que será reconocido y amparado como parte de su ordenamiento jurídico —art.147.1—); manifestación concordada de voluntad, por tanto, que podría ser adecuadamente atendida en el ejercicio de sus competencias como legislador orgánico, mediante la reforma de la Ley Orgánica, a la vista de las necesidades generadas por el desarrollo del Estado autonómico y con la mirada puesta en el logro de una mayor integración, por tantas razones necesaria y urgente³¹. El hecho de que ya hubiera habido un ensayo de reforma de la LOPJ en este sentido no es una cuestión irrelevante, como lo prueba que se apunte ahora a la recuperación de un proyecto similar para dotar de una salida política y jurídica satisfactoria a la situación creada.

La incoherencia en la argumentación del Tribunal resulta patente, además, al contemplar equívocamente el Consejo de Justicia como un órgano autonómico y como si fuera la obra de una voluntad autonómica en vez de una decisión adoptada por la voluntad del legislador democrático estatal. En el FJ 47 se refiere a «la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art.97 EAC», lo cual revela que está operando con un concepto diferente a la configuración expresa que el Estatuto realiza, que es, como ya hemos argumentado reiteradamente, la de un órgano estatal, desdoblado del CGPJ y subordinado al mismo, no de un órgano autonómico³². Esta es precisamente la distorsión de partida que lleva al Tribunal a construir una doctrina tan rígida y restrictiva: está operando en el trasfondo con una concepción errónea acerca de un órgano del poder judicial *de* la Comunidad Autónoma y no *en* la Comunidad Autónoma, como claramente establecía el Estatuto de Cataluña y también establece el Estatuto de Andalucía.

IV. CONCLUSIONES

La inclusión de los Consejos de Justicia en los Estatutos de autonomía reformados responde a una de las más importantes demandas que en materia de justicia vienen realizando las CCAA como uno de los medios para su adecuación a la estructura descentralizada del Estado en su fase superior de evolución, ante la constatación de la incapacidad del sistema para la reforma constitucional y ante la ausencia de una respuesta en las sucesivas reformas de la legislación orgánica. En esta regulación, se apuntan dos modelos, aunque convergentes finalmente por su remisión a la legislación orgánica, creando por una parte un ór-

y otros órganos judiciales del territorio, con el nombramiento de los presidentes y magistrados del TSJ, o —cabría añadir— las mismas cláusulas subrogatorias y la convocatoria de los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en el territorio de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia. Aunque presente en los primeros Estatutos de una manera ciertamente limitada, se configuraba una técnica que con las recientes reformas estatutarias no haría sino continuarse e incrementarse, extendiéndola a otros ámbitos («Poder judicial y modelo de Estado en la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña», cit., pág. 2).

³¹ Con toda razón, a mi juicio, recordaba la representación de la Generalitat en sus alegaciones al recurso de inconstitucionalidad de los parlamentarios del PP contra el Estatuto que éste puede complementar exter-



gano estatal subordinado al Consejo General del Poder Judicial, del que sería un órgano desconcentrado (Estatutos de Cataluña y Andalucía) y, por otro, un órgano autonómico referido a la articulación del ejercicio de las competencias propias en esta materia (Estatutos de la Comunidad Valenciana, Illes Balears, Aragón y Castilla y León, este último refiriéndose tan solo a la posibilidad de su creación) que, por tanto, no presenta los problemas de ajuste al marco constitucional que ha suscitado el Estatuto de Autonomía de Cataluña, único que ha sido en este sentido objeto de impugnación ante el TC.

No siendo los Estatutos, pese a su condición de Ley orgánica, la norma adecuada para llevar a cabo esta regulación por su carácter bilateral, por su consiguiente eficacia territorial limitada y por ser la ley orgánica específica la norma expresamente habilitada por la Constitución para ello, el contenido de la regulación incorporada en los Estatutos, sin embargo, se adecua materialmente a la Constitución de manera plena y se remite a lo que disponga la legislación orgánica, con la que aspira a concordar en la línea ya visible en el Proyecto de Ley de reforma de la LOPJ que se estaba tramitando paralelamente a estas reformas estatutarias.

Esta regulación no quiebra a nuestro juicio la unidad del poder judicial, ni merma el contenido sustancial de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, pues se contrae a recoger básicamente las funciones que hoy cumplen las Salas de Gobierno de los TSJ y a incorporar otras derivadas de las competencias propias en materia de justicia de la Comunidad Autónoma; ni invade tampoco la reserva de Ley Orgánica en tanto que es posible contemplar esta regulación, a partir de la remisión a la misma, de manera articulada y complementaria, tal como ha venido sucediendo en el pasado a partir de lo dispuesto en materia de Administración de justicia en los Estatutos originarios.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, con un pronunciamiento que alberga serias contradicciones, ha declarado inconstitucional la configuración del Consejo de Justicia como órgano estatal desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, entendiéndolo, a nuestro juicio erróneamente, que la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado, en tanto que erige como barreras infranqueables para la regulación estatutaria, junto con la reserva a la ley orgánica, que entiende queda vulnerada, una desfasada concepción del principio de unidad del poder judicial y el carácter de único órgano de gobierno que sobre el mismo ha de tener el Consejo General del Poder Judicial. Junto a ello, parte de una consideración errónea del Consejo de Justicia como órgano autonómico, en cuya cualidad no podría tener la configuración que le otorga el art.97 EAC, cuando en realidad ese precepto claramente apunta a un órgano estatal en la Comunidad Autónoma, subordinado al CGPJ, no a un órgano de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, al no abordar sistémicamente y en su propia identidad el modelo de Consejo de Justicia diseñado por el Estatuto, deja subsistentes preceptos estatutarios desvinculados de su matriz (la definición del Consejo establecida en el artículo 97 EAC), viniendo a perfilarse hipotéticamente sobre normas fragmentarias un órgano de naturaleza completamente distinta y no querido por el legislador estatuyente, en una operación interpretativa de conformidad que cabe considerar objetivamente como manipulativa.

Pese a tales contradicciones y a las categóricas afirmaciones que contienen esta argumentación del Tribunal, éste viene a reconocer finalmente, de manera desconcertante y contradictoria si atendemos a sus propias premisas teóricas, la capacidad para la LOPJ

de desconcentrar el gobierno del poder judicial; justamente la concepción sobre la que descansa la regulación del EAC.

Por consiguiente, a la vista de este pronunciamiento, queda al menos abierta la posibilidad de una reforma de la LOPJ en el mismo sentido y dimensión contemplados por las reformas estatutarias y presente también en el fenecido Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005; reforma de la legislación orgánica que vendría a recomponer, en su caso, una solución al *impasse* al que se ha llegado en esta materia tras la declaración de inconstitucionalidad del art.97 EAC y preceptos concordantes.

Una previsión de estos Consejos en la LOPJ como órganos estatales, desconcentrados del CGPJ y a él subordinados y generalizados para todas las CCAA, en los que se integrarían como novedad principal otros miembros (juristas de reconocido prestigio) designados por las Asambleas legislativas de las CCAA (además de otros natos, como los Fiscales Superiores), permitiría aunar las vertientes de gobierno internas hasta ahora propias de las Salas de Gobierno de los TSJ con las externas que también le son atribuidas por la legislación orgánica y con nuevas funciones relativas, sobre todo, a la esfera de competencias propias en materia de justicia de las CCAA. De esta forma se haría posible, además de una mayor cercanía a la realidad social de la justicia, una importante integración y articulación de los dos niveles de gobierno en esta materia, sin necesidad de que exista una duplicidad de órganos, resaltando así la estatalidad del gobierno del Poder judicial referida a una concepción global del Estado y contribuyendo a reforzar por ello mismo la unidad del Poder Judicial en un Estado fuertemente descentralizado.

Sigue sin embargo cerniéndose en el horizonte el peligro de un escrutinio estricto de esa posible reforma con los parámetros interpretativos empleados por el Tribunal en la Sentencia 31/2010, tan restrictivos, contradictorios y, en buena medida involucionistas respecto a la consideración de la estructura del Estado autonómico al contraponerlo al Estado federal.

TITLE: *Statutory reforms and Autonomous Justice in the light of the doctrine of the Constitutional Court*

ABSTRACT: *The inclusion of the Councils of Justice in the «second generation» Statutes of Autonomy responds to one of the most important demands that the Autonomous Communities are doing on matter of justice as a means to bring it to the decentralized structure of the State at its highest stage of evolution, because of the the inability of the system for constitutional reform and the absence of a response in the successive reforms of the organic law. The model embodied in the Catalanian and Andalusian Statutes was characterized by creating, with reference to the organic law, a state organ subordinate to the General Council of the Judiciary, as a decentralized body, also fulfilling articulation functions of the competencies of the Autonomous Community on «administration of the Administration of justice». This model has been very controversial in the literature as regards its compliance with the constitutional framework and, finally, declared unconstitutional by the Constitutional Court, with a decision that has serious contradictions, in the Judgement 31/2010 about the Statute of Ca-*

namente al legislador estatal en su vertiente de legislador orgánico, de manera enunciativa y con remisión a la legislación correspondiente, en algunos aspectos, como sucedió con las previsiones del Estatuto catalán de 1979 (como otros Estatutos) relativas a determinados contenidos de la LOPJ (así, las cláusulas subrogatorias) o de la LOFCA, sin que el Tribunal hay formulado objeciones a este proceder.

talonia. This paper analyzes the status quaestionis of this matter in an evolutionary perspective of the autonomous State and critically examines the doctrine established in this Judgement by the Constitutional Court, proposing as a possible solution to the created situation, the reform of the Organic Law of the Judicial Power in the same direction and size covered by the statutory reforms and the lines put in the deceased Draft Law amending the Organic Law 6 / 1985, July 1, of the the Judicial Power, on justice of proximity and Justice Councils, approved by the Council of Ministers on December 23, 2005. Such reform, combining the functions now fulfilled by the Boards of Governance of the Superior Courts of Justice with others related to the field of competences of the Autonomous Communities, would allow, in addition to a closer proximity to the social reality of justice, a higher degree of integration and coordination between the two levels of government in this area, thus highlighting the statehood of the government's judicial branch referred to an overall conception of the State and helping to strengthen the unity of the Judiciary in a state that possesses a federal logic and rationality.

RESUMEN: *La inclusión de los Consejos de Justicia en los Estatutos de autonomía de segunda generación responde a una de las más importantes demandas que en materia de justicia vienen realizando las CCAA como uno de los medios para su adecuación a la estructura descentralizada del Estado en su fase superior de evolución, ante la constatación de la incapacidad del sistema para la reforma constitucional y ante la ausencia de una respuesta en las sucesivas reformas de la legislación orgánica. El modelo plasmado en los Estatutos de Cataluña y Andalucía se caracterizaba por crear, con remisión a la Ley Orgánica, un órgano estatal subordinado al Consejo General del Poder Judicial, del que sería un órgano desconcentrado, cumpliendo también funciones de articulación de las competencias de la CA en materia de «administración de la Administración de justicia». Este modelo ha sido muy controvertido en la doctrina por lo que se refiere a su adecuación al marco constitucional y finalmente, declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, con un pronunciamiento que alberga serias contradicciones, en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña. En este trabajo se analiza el status quaestionis de esta materia en una perspectiva evolutiva del Estado autonómico y se estudia críticamente la doctrina sentada en esta Sentencia por el Tribunal Constitucional, proponiendo como salida posible a la situación creada la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el mismo sentido y dimensión contemplados por las reformas estatutarias y en la línea apuntada en el fenecido Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005. Tal reforma, aunando las funciones que ahora cumplen las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia con otras relativas a la esfera de competencias propias de las CCAA, haría posible, además de una mayor cercanía a la realidad social de la justicia, una importante integración y articulación de los dos niveles de gobierno en esta materia, resaltando así la estatalidad del gobierno del Poder judicial referida a una concepción global del Estado y contribuyendo a reforzar la unidad del Poder Judicial en un Estado que posee una lógica y racionalidad federal.*

KEY WORDS: *Council of Justice. Statute of Autonomy. General Council of the Judicial Power., Constitutional Court.*

PALABRAS CLAVE: *Consejos de Justicia. Estatuto de Autonomía. Consejo General del Poder Judicial. Tribunal Constitucional.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 4.01.2011. Fecha de aceptación: 26.01.2011

32 Así lo destaca igualmente el Informe del Grupo de Expertos por encargo del M.H. President de la Generalitat de Catalunya; también M. A. CABELLOS ESPÍERREZ, «Poder judicial y modelo de Estado en la sentencia sobre el estatuto de Cataluña», cit., pág. 3.

