



## CONSELLS TERRITORIALS I SALES DE GOVERN

Ponent: José Luís Requero  
José Luís Requero

DOCUMENT DE TREBALL-  
Faes dona a conèixer les opinions expressades en els documents de treball, amb independència que les comparteixi o no

## CONSEJOS TERRITORIALES Y SALAS DE GOBIERNO

**JOSÉ LUIS REQUERO**

Magistrado y Vocal del Consejo General del Poder Judicial

### SUMARIO

I.Introducción. II.Superación del modelo constitucional. III.¿Debate territorial?. IV.Consecuencias sobre la independencia del Poder Judicial. V.Modelo que se debate y su objetabilidad constitucional. 1. Hipótesis. 2. Caracterización de los órganos de gobierno interno y externo. 3. Vías para hacer posible el nuevo modelo: Consejos territoriales descentralizados o desconcentrados. VI. Modelo resultante: concretas competencias que asumiría el futuro Consejo Judicial de Cataluña. VII. Conclusiones

### I. Introducción

El proceso de reforma estatutaria iniciado en Cataluña incide intensamente en la organización del Poder Judicial. A la importancia que, en sí, tiene esta iniciativa hay que añadir la previsión de que lo que se haga en Cataluña previsiblemente será extensible al resto de las Comunidades Autónomas. Es más, el “modelo catalán” puede ser el inspirador de lo que venga a sustituir al llamado *Plan Ibarreche* tanto en contenido como en las formas.

Dentro del llamado debate sobre el nuevo modelo territorial un punto crucial es lo atinente al Poder Judicial. En este extremo los aspectos involucrados hacen referencia a lo siguiente:

-En lo jurisdiccional, al alcance que haya de darse a los Tribunales Superiores de Justicia respecto del Tribunal Supremo (artículo 152,1,2º de la Constitución) y la creación de nuevos órganos judiciales.

-En cuanto al estatuto de jueces y magistrados, lo relativo a su selección, elección de altos cargos judiciales, conocimiento del idioma y derecho propio, etc.

-En lo gubernativo, creación de órganos de gobierno judicial propio en cada Comunidad Autónoma.

-Por último, otros aspectos como la organización del Ministerio Fiscal, la existencia o no de Cuerpos funcionariales de ámbito nacional, es decir, la llamada “administración de la Administración de Justicia”.

De esta relación puede ya deducirse que el marco trazado por las reformas hechas en la LO 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ), en virtud de las Leyes Orgánicas 16/94, de 8 de noviembre y, más recientemente, la 19/03, de 23 de diciembre, ha quedado superado. En efecto, en este momento una vez fijado el modelo de “administración de la Administración de Justicia” en virtud del Pacto para la reforma de la Justicia de 2001, concretado en la reforma de 2003, ha llegado el turno de abordar ya la incidencia del Estado de las Autonomías justo cuando se replantea el modelo territorial- en el núcleo mismo del Poder Judicial.

El momento presente es crucial pues lo que se está debatiendo no versa tanto sobre la mayor eficacia en el funcionamiento del tercer Poder del Estado, como de acometer una empresa latente desde 1978: territorializar el Poder Judicial, algo ajeno al modelo instaurado en la Constitución de 1978.

## **II. Superación del modelo constitucional**

¿Cuál es –no “era”- ese modelo constitucional?. Es punto común entender que con la constitución de 1978 se dio el paso para instaurar en España el principio efectivo de división de poderes. Supuso tal postulado la creación de un órgano de gobierno propio del Poder Judicial. No es el momento de exponer su naturaleza, sí decir que el sistema de 1978 no es enteramente de autogobierno, sino de gobierno autónomo (cf. STC 108/86, FJ 10º) de ahí

que no quepa duda alguna de que es un sistema de alejamiento del Ejecutivo del gobierno del Poder Judicial, modelo tributario del principio constitucional de independencia judicial y de separación de poderes.

La evolución posterior es de todos conocida. El modelo instaurado por la LO 1/80, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) –basado inequívocamente en el pacto constituyente-, pronto dejó de ser el modelo de partida para ser un modelo de máximos que nunca más volvería a darse. Fue derogado por la vigente LOPJ de 1985 no sólo en cuanto al sistema de elección de Vocales judiciales sino, en lo que ahora interesa, al sufrir el Consejo un sustancial recorte competencial en beneficio del Ejecutivo, que volvía de nuevo a reapoderarse.

Pero cuando este debate entre el Poder Ejecutivo y el CGPJ se estaba desarrollando, la aprobación antes de la LOPJ de ciertos Estatutos de Autonomía más doctrina fijada por las Sentencias del Tribunal Constitucional 56 y 62/1990 vinieron a cambiar por completo el sentido y contenido de ese debate. En efecto, ante la contradicción entre Estatutos y LOPJ, el Tribunal Constitucional zanjó la cuestión declarando la prevalencia de aquellos y todo bajo el artificioso distinguo entre Poder Judicial –es decir, Administración de Justicia a la que se refiere el artículo 149,1,5 de la Constitución- y la ya citada “administración de la Administración de Justicia”.

Lo que significan esos conceptos es algo de sobra conocido, pero hay que dejar constancia de las consecuencias de tal doctrina pues fruto de la misma es un panorama que se puede resumir en los siguientes puntos:

-El Poder Judicial queda ceñido exclusivamente a jueces y magistrados y sólo al momento de juzgar y ejecutar lo juzgado.

-La “administración de la Administración de Justicia” no se identifica con la competencia exclusiva del Estado deducible del artículo 149,1,5 de la Constitución, esto es, con Poder Judicial, de forma que en virtud de las cláusulas subrogatorias las Comunidades Autónomas gozan de una vía para

asumir competencias en materias que no afecten al núcleo de ese Poder ni se refieran a la independencia judicial.

-Todo el entramado de medios humanos auxiliares (secretarios, funcionarios la servicio de la Administración de Justicia, Forenses) y materiales al servicio de la Administración de Justicia (edificios, instalaciones, Institutos de Medicina Legal, etc) se desgajan del concepto “Poder Judicial del Estado” por considerarse unos aspectos ajenos al mismo, luego en nada afectan a la independencia judicial, de ahí que sean susceptibles de transferencia.

-Como consecuencia, no hay una independencia en el aspecto “logístico”, pues la independencia se ciñe tan sólo al momento y al extremo de dictar una resolución.

-En definitiva, el Poder Judicial –a diferencia no ya de otros Poderes del Estado, sino de cualquier Administración territorial- queda sometido a la permanente dependencia del Ejecutivo central o territorial, de manera que dispondrá de los medios que uno u otro le vayan suministrando y en función, en función de su disposición política, dispondrá de más o menos medios; todo por cuanto, según el Tribunal Constitucional, esos medios “nada tienen que ver” con la idea de independencia judicial que se ciñe, repetimos, a la concreta persona del juez en el momento de condenar o absolver, estimar o desestimar.

De lo dicho se deduce, por tanto, que cuando se estaba debatiendo sobre el apoderamiento o reapoderamiento del Ejecutivo en detrimento de los órganos de gobierno del Poder Judicial, el problema cambió de sesgo pues sí que ha habido una desapoderamiento del Ejecutivo pero no en beneficio del Judicial sino de los Ejecutivos autonómicos.

Este es el estado de la cuestión y por ese terreno se han dado pasos cruciales, se va avanzando más en la toma de posiciones por parte de los Ejecutivos –Ministerio y Comunidades Autónomas- en el ámbito judicial. Se llega así a la LO 19/03. Esta norma no que es mantenga el modelo de Poder Judicial eterna y enteramente dependiente de los medios que otros Poderes,

otras Administraciones le quieran dar, sino que la dependencia se lleva puertas adentro de los órganos judiciales. Se diseña el nuevo modelo de oficina judicial y de servicios comunes en el que el secretariado judicial, formado por funcionarios dependientes del Ministerio de Justicia -y con el beneplácito de las Comunidades Autónomas- forman parte del concepto de “órgano judicial”, de forma que se les apodera para ejercer potestades de organización interna del juzgados y tribunales, en unos casos con grave riesgo de solapamiento y colisión con la potestad de igual signo de jueces y tribunales y de los órganos de gobierno internos; en otros, con claro desapoderamiento de estos.

Pues bien, este modelo –con ser crítico- va a quedar ampliamente superado. Ya no basta con que lo logístico u organizativo se desjudicialice para ser “lo judicial” no tanto un Poder del Estado, una función soberana de éste, sino un servicio público más –como el sanitario, el docente, el geriátrico, el de protección civil, etc- dependiente del Ministerio de Justicia o de las Comunidades Autónomas, es que ahora se abre la posibilidad de que el debate sobre el modelo territorial alcance definitivamente al núcleo mismo del Poder Judicial, esto es, a la propia y genuina función jurisdiccional.

### **III. ¿Debate territorial?**

En efecto, de lo expuesto se deduce que lo que debería ser un debate sobre política judicial y un debate procesal, lejos de mantenerse en esos terrenos de los que no debería salir –en definitiva, diseño de un Poder del Estado- se ha sido suplantando al quedar alcanzado por un debate sobre reparto territorial del Poder en general. Debe significarse que era punto hasta ahora pacífico que el Judicial, a diferencia del Ejecutivo y del Legislativo, es un Poder que no experimenta en la Constitución ninguna suerte de descentralización, de ahí que el tradicional régimen de instancias en lo funcional mezclado con la competencia territorial de los órganos judiciales, no responde en nuestro sistema procesal, a postulado de política territorial alguno. La sustancia del sistema responde a la necesidad de acomodar el ejercicio de acciones y el conocimiento de materias por parte de los jueces bien sea por

razón de lo ventilado, bien sea a la necesidad de aproximar la justicia al justiciable, bien a la de facilitar la tutela judicial por la cercanía al objeto del litigio, al lugar de comisión de los hechos, etc.

Esto es especialmente relevante en lo que hace al Tribunal Supremo. Se está en un momento en el que, lejos de plantearse la cuestión de “qué Tribunal Supremo se quiere”, cuál es el modelo que mejor respondería a los postulados constitucionales, cuál el diseño que mejor respondería a la necesidad de lograr una instancia de formulación doctrina legal uniforme, que genere seguridad jurídica, que mantenga el orden jurídico en toda España, lejos de esto se piensa en qué organización satisface más al poder político territorial en su empeño en erigir réplicas territoriales del Poder Judicial estatal.

Aun cuando no sea este el objeto de la ponencia, no cabe eludir un aspecto que incide en lo que sí es su objeto. En efecto, cuando se habla de un debate sobre qué Tribunal Supremo se precisa, se está hablando de la necesidad de una organización judicial pensada desde el prisma de la necesidad de una instancia judicial que garantice la unidad de interpretación de todo el ordenamiento jurídico; de una instancia que con eficacia y en tiempo “hábil” fije esa doctrina sobre la base de que si hay unidad de mercado, debe haber unidad legislativa, unidad en la interpretación de la normativa y de ahí se da el paso a la unidad de gobierno del Poder jurisdicente. En todo esto queda, obviamente, comprometido, el principio de igualdad por razón del territorio (artículos 138 y 139 de la Constitución).

En estos años se ha perdido la oportunidad de reformar el Tribunal Supremo. Las consecuencias que vemos cada día se resumen en que las patologías que padece (colapso, contradicciones, baja calidad de sus resoluciones) aconseja evitar pasar por él, luego lo procedente es llevar la casación a un nuevo ámbito, los Tribunales Superiores de Justicia, idea ésta que sería compartida por muchos –profesionales y probablemente ciudadanos– para obtener una sentencia definitiva en un plazo más que razonable. Por lo tanto, la cuestión se ceñiría ahora a despejar la cuestión de qué política estrictamente judicial se está dispuesto a diseñar para hacer del Tribunal

Supremo un tribunal que responda al modelo deducible de la Constitución y que esa reflexión no quede sustituida por un debate no de política judicial sino de apetencia territorial.

#### **IV. Consecuencias sobre la independencia del Poder Judicial**

El nuevo modelo que se debate y del que se van conociendo detalles, afecta de una manera decisiva a lo que es el valor esencial, a lo que es la seña de identidad de la función jurisdiccional: la independencia. Como se ha expuesto la apetencia del poder territorial ya no se limita a la gestión de la “administración de la Administración de Justicia” quiere también alcanzar a la propia función jurisdiccional, evidentemente no de forma directa sino a través de unos mecanismos basados en la idea del equivalente -tal y como se expondrá- ante las limitaciones del texto constitucional.

¿Qué consecuencias tendrán esas previsiones en la independencia judicial?. Cabe vaticinar que decisivas. Por lo pronto la creación de Consejos judiciales emanados de los parlamentos autonómicos, con potestad para proponer el nombramientos de los cargos directivos judiciales del territorio, más la posibilidad de convocar pruebas selectivas para los órganos judiciales de su territorio a lo que cabe añadir el empleo de la lengua como requisito excluyente, todo esto, decimos, desembocará en la aparición de Judicaturas propias.

Añádase que la mutabilidad del mapa político autonómico es menor que en el ámbito nacional; o dicho de otro modo, en ese ámbito hay base para sostener la idea de tradicionales “feudos” de tal o cual partido, y si bien el cambio de partido gobernante existe –Cataluña, Asturias, Baleares, Aragón- no es menos cierto que esos cambios son menores y que la permanencia de un partido en el gobierno autonómico es de ordinario más prolongada. Por otra parte, respecto del Poder Judicial la proximidad del estamento político autonómico –tanto Ejecutivo como Legislativo- es más intensa que en el nacional, con lo cual puede llegarse al inicio del siglo XXI a un resurgir –con nuevo rostro- del viejo caciquismo del XIX e inicio del XX. Los síntomas en los

que se manifiesta esa patología son alarmantemente coincidentes: ya sea bajo el discurso nacionalista o sobre el modelo territorial del Estado, al final está el deseo del poder local de intervenir en la elección de sus jueces, cuando no de hacerlo directamente.

En descargo de esta visión, un tanto pesimista, podrá aducirse que ya en el ámbito nacional hay un sistema análogo al que puede diseñarse en el autonómico. En efecto, tenemos un CGPJ elegido por las Cámaras Parlamentarias con unos Vocales de procedencia judicial y otros elegidos entre juristas de reconocido prestigio. Esto es cierto, pero lo grave sería no enmendar ese régimen –en parte y aparentemente corregido en el 2001-, sino extenderlo a todas las Comunidades Autónomas, generalizarlo en definitiva y ese sería el resultado final: la posibilidad de que desde cada Comunidad Autónoma interfiera y modele políticamente el Poder Judicial, multiplicando por diecisiete el aspecto quizás más criticable de la vigente LOPJ.

## **V. Modelo que se debate y su objetabilidad constitucional.**

### **1. Hipótesis**

Como no puede ser de otra forma, los Estatutos de Autonomía están sometidos a la Constitución, carecen de valor constituyente sin perjuicio de conformar el bloque de constitucionalidad. Dice así el artículo 147 que «*dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma...*». En el caso presente estamos ante una reforma estatutaria que provocará la reforma de la LOPJ, luego no se sigue el orden deducible del artículo 150,2 de la Constitución. Esto lleva a que nos planteemos hasta qué punto es compatible con la Constitución el nuevo modelo de gobierno judicial que se está diseñando.

De entrada cabe indicar que, aun dando por cierto el carácter paccionado de los Estatutos (la “doble voluntad”, cf. STC 56/90), estos deben someterse siempre a los postulados constitucionales y que sobre la materia que nos ocupa ya hay un cuerpo de doctrina emanado del Tribunal

Constitucional (SsTC 108/86, 56 y 62/90 y 105/2000). Ciertamente, en especial las tres últimas, son sentencias dictadas al hilo de los Estatutos en su actual redacción, pero en nada se debería entender desfasada su doctrina pues se asienta ante todo en la interpretación de preceptos constitucionales no modificados.

Pues bien, a la hora de “territorializar” o, mejor dicho, “autonomizar” o “federalizar” el gobierno judicial, cabe plantearse las siguientes hipótesis:

- 1ª Que se cree un Consejo Judicial mimético del CGPJ, es decir, elegido por el Parlamento autonómico, con funciones de gobierno plenas en su ámbito territorial. Requeriría una reforma LOPJ que previese o una delegación de competencias del CGPJ a ese Consejo autonómico o la directa atribución de competencias vía estatutaria.
- 2ª Que se constituya un órgano mixto formado por Vocales territoriales del CGPJ y miembros de las instituciones autonómicas (Gobierno y Parlamento). Este órgano podría ser deliberante o con funciones ejecutivas. En éste segundo caso, cabría una reforma de la LOPJ en los términos de la anterior hipótesis.
- 3ª Sala de Gobierno “reforzada” con miembros elegidos por las CC.AA (Gobierno y Parlamento o sólo Parlamento). Cabría que a las actuales competencias se les añadiesen competencias del actual CGPJ bien como propias o bien por vía de delegación. Cabría que los Vocales judiciales fuesen elegidos como los del CGPJ y que los actuales natos lo fuesen en la forma más abajo se verá y cabría que esos miembros no judiciales interviniesen en plenitud de funciones, sino sólo para tareas de asesoramiento.

De lo que se conoce hasta ahora, puede deducirse que el modelo en el que se trabaja participa de la primera de las hipótesis, si bien con las matizaciones impuestas por razón de la susceptibilidad o no de la “territorialización” del gobierno judicial. A los efectos de esta Ponencia se hablará de Consejo Judicial de Cataluña (en adelante, CJC), siguiendo la denominación que se emplea en los documentos de trabajo de la Ponencia encargada de la redacción del nuevo Estatuto de Cataluña.

## **2. Caracterización de los órganos de gobierno interno y externo**

No se configura el futuro CJC como un órgano de gobierno interno, sino externo pues coexistiría junto con las actuales Salas de Gobierno, de manera que ese futuro CJC se nutriría tanto de competencias del actual CGPJ como de las Salas de Gobierno. A su vez hay que entender que pese a que lo debatido ahora en la reforma de estatutaria –que llevará a la de la LOPJ-, el CJC siempre sería no una institución autonómica (lo que sería insostenible), sino del Estado.

La clave está en la materia o materias sobre las que ejercería sus funciones, el título por el que las ejerce (por ejemplo, competencias propias o delegadas) y el contenido de sus diferentes potestades (resolutivas o de propuesta). En este análisis se parte, obviamente, del principio de unidad del Poder Judicial que alcanza a no sólo a lo jurisdiccional (que, no obstante, admite supuestos en el que el sistema procesal-jurisdiccional ofrece especiales reglas de competencias territorial) sino, muy principalmente, a lo gubernativo.

En este segundo aspecto las Salas de Gobierno ya ejercen funciones sobre los órganos judiciales de cada territorio, si bien con posibilidad de que sus decisiones sean revisadas mediante recursos administrativos jerárquicos. Ahora bien, la esencia de tal sistema y de que se trate de órganos de gobierno internos y no externos (como el CGPJ) está en que están integradas exclusivamente por los propios jueces que por ejercer jurisdicción son los únicos hábiles para gobernar los aspectos organizativos más ligados al ejercicio de la jurisdicción, luego en su gobierno queda más intensamente comprometido el principio de independencia. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la aprobación de criterios de reparto de asuntos, de señalamiento, turnos de ponencias, formación de tribunales, llamamientos de sustitutos y suplentes, convocatorias de Plenos para unificación de criterios, etc.

Sin embargo, en las materias objeto de gobierno externo se ventilan potestades que hoy por hoy cobran su sentido por la idea de unidad del Poder Judicial y de la Carrera Judicial. En este sentido es bueno recordar que el Tribunal Constitucional, inequívocamente, ha sostenido en este ámbito la existencia de un núcleo material ajeno a las Comunidades Autónomas. Así ha

dicho que la idea de Poder Judicial o de Administración de Justicia, como categoría diferenciada de “administración de la Administración de Justicia”, marca el límite de lo susceptible o no susceptible de ser asumido por las Comunidades Autónomas por vía de cláusulas subrogatorias.

Los dos primeros aspectos reseñados (Poder Judicial, Administración de Justicia) son competencia exclusiva del Estado ex artículo 149,1,5 de la Constitución y se configuran -según expresiones del Tribunal- como “núcleo irreductible”, “núcleo inaccesible”, “materia inaccesible”, materia objeto de “reserva exclusiva al Estado”. Habla de “unidad material” de la Administración de Justicia o señala también que ese distingo permite diferenciar *«entre función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse por un lado (competencia exclusiva del Estado), y otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal, por otro (materias asumibles por las Comunidades Autónomas)»*; también entiende que *«el artículo 149,1,5 CE hace imposible asumir cualquier competencia al respecto (Poder Judicial) ni a través de las cláusulas subrogatorias ni a través de otro mecanismo»*.

En definitiva, entiende el Tribunal Constitucional que el artículo 149.1.5 de la Constitución, al reservar al Estado la competencia exclusiva de la "Administración de Justicia", se basa –en un extremo que hasta ese momento nadie cuestionaba- en que el Poder Judicial es único, sólo a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y así se desprende del artículo 117.5 de la Constitución. Y correlato de lo anterior es que el gobierno de ese Poder Judicial único también es único, corresponde al CGPJ (artículo 122.2), conformándose mediante una red de órganos gubernativos jerárquicamente ordenados.

### **3. Vías para hacer posible el nuevo modelo: Consejos territoriales descentralizados o desconcentrados**

Como se ha dicho el modelo analizado encaja más bien en la primera de las hipótesis antes expuestas (cf. Apartado V.1). Pues bien, en el análisis jurídico del mismo no puede perderse de vista algo que salta a primera vista y es que tras su ideación late el deseo de ir hacia lo más extremo y que se irá plasmando, por la fuerza del ejercicio de sus competencias, en un Poder Judicial cada vez más territorializado con una Carrera Judicial propia.

Conviene dejar claramente asentado lo anterior aun cuando nos adentremos en un debate acerca de la compatibilidad -al menos formal- de un órgano de gobierno judicial externo, de base territorial, con la unidad del Poder Judicial, de la Carrera Judicial y de titularidad de su gobierno por parte del CGPJ y que para tal empresa se acuda a principios organizativos como descentralización o desconcentración.

Se plantean esos principios por cuanto, si bien en los textos conocidos se apela a la descentralización como principio que sustenta la atribución competencial del CJC, hay enmiendas encaminadas a que sea más bien el de desconcentración el principio informador. De esta manera es preciso determinar cual es el contenido jurídico de tales principios propio de la teoría de la organización administrativa.

Así es seña de identidad del principio de *descentralización* tenerlo, obviamente y como señala Garrido Falla, como el “opuesto simétrico” de la Administración centralizada. Implica atribuir la titularidad competencial a otros órganos personificados, a otras Administraciones dando lugar a descentralizaciones territoriales (a la local, como caso más paradigmático) o funcionales; no hay relación de control jerárquico, se transfiere la potestad de decidir, sin reserva decisoria a favor del transferente ni haber lugar a procedimientos bifásicos; no cabe la sustitución decisoria.

La *desconcentración* se configura como una técnica de transferencia competencial intermedia entre la descentralización y la delegación; sería el “opuesto simétrico” de la Administración concentrada y se da en el ámbito de una Administración de forma que, sin salir de la misma, transfiere la

competencia a favor de órganos de la propia Administración llamados periféricos, pero la titularidad sigue radicada en la misma organización. Cabe el recurso jerárquico y el sometimiento, además, a una relación de tutela por medio de circulares, directrices o instrucciones.

La organización del gobierno judicial presenta marcadas especialidades respecto del ámbito estrictamente administrativo; no obstante la mayor depuración del Derecho Administrativo en esta materia permite acudir a sus formulaciones si bien no son del todo claras ni pacíficas. Así, como resalta Ariño, ya Posada Herrera o Cárdenas ofrecían una teorización (aprovechable para lo judicial) sobre la centralización en cuanto que diferencia entre unidad y centralización. Que el Poder Judicial sea único en lo jurisdiccional y en lo gubernativo ex artículo 122,1 de la Constitución, no quiere decir que sea necesariamente central, entendiéndose por tal que la resolución de los “negocios administrativos” (gubernativos se diría ahora) tenga que ventilarse por el poder central, por una sola instancia orgánica, es decir, CGPJ. En consecuencia, como señalaba Hauriou –refiriéndose ahora al Estado- el Estado puede ser uno y estar fuertemente descentralizado.

Por otra parte y desde el punto de vista constitucional ya se ha apuntado la doctrina del Tribunal Constitucional de la que se deduciría que la *materia* sobre la que versa el gobierno judicial no es transferible a otras organizaciones personificadas de ámbito territorial distintas del Estado por razón del artículo 149,1,5 de la Constitución; es a este extremo al que se predicaría la unidad en el sentido antes apuntado. Ahora bien, a partir de tal formulación, de la Constitución no se deduce un modelo de organización gubernativa en lo judicial fuera de la previsión de un órgano de gobierno llamado CGPJ.

Fuera de ese límite, al no congelar el texto constitucional un modelo de gobierno judicial es lo que permite que haya, junto al CGPJ, otros órganos de gobierno –llamados “internos”, si bien el adjetivo es ahora secundario- siempre respetando ese centro decisor indisponible que es el Consejo; su previsión nace del espacio de libre disponibilidad que tiene el legislador orgánico ex artículo 122,1 y 2. Ciertamente la relación de estos órganos internos diseñados

por la LOPJ con el CGPJ no es, en puridad y en su totalidad, desconcentrada –por la fuerza de que se basan en la idea de “gobierno de la jurisdicción”- pues no se insertan en el CGPJ, pero si participan del principio de desconcentración en cuanto que le están jerárquicamente subordinados y no se trata de órganos personificados.

Desde estas premisas se está en condiciones de abordar la constitucionalidad de un futuro CJC tal y como se perfila en los textos que por ahora se conocen.

Por lo pronto ese CJC no sería un órgano del CGPJ, esto es, un órgano dentro del organigrama interno del propio CGPJ, no nace desde un postulado de organización administrativa más racional (principio de eficacia) sino desde un postulado político que busca crear un verdadero órgano de gobierno externo introduciendo principio territorial en el gobierno de la Justicia. Se trata de “otro” CGPJ de base territorial, si bien no dotado de personalidad propia.

La descentralización se predicaría del CGPJ; es decir, el CJC sería el “órgano de gobierno” natural del Poder Judicial “a Catalunya”, descentralizado del CGPJ. Se advierte una mezcla de regímenes y caracterizaciones que nacen, así hay que entenderlo, para intentar no extralimitarse un ápice de los límites constitucionales. Es decir: se avanza decididamente hacia el objetivo político antes reseñado, pero manteniendo unas previsiones que le hagan aparecer compatible con la Constitución.

Téngase en cuenta –y moviéndonos siempre desde la lógica jurídica de los principios organizativos invocados- que el Estado, de descentralizarse en lo referente al gobierno de la Justicia, debería ser a favor de otro órgano de gobierno con los caracteres antes reseñados: personificado, sin dependencia jerárquica ni sujeto a reserva decisoria, lo que mermaría el modelo del artículo 122,2. Sin embargo en el texto que se conoce no responde a ese modelo pues carece de personificación, queda sujeto en parte a la tutela de legalidad por el CGPJ así como sujeto, también en parte, a sus directrices gubernativas, cuando ejerce sus competencias en procedimientos bifásicos. Con estos

caracteres no puede hablarse de descentralización; sí, todo lo más, de desconcentración pero cabe objetar que ya responden a ese principio, en parte, las Salas de Gobierno. Además, y en todo caso, lo extravagante del modelo es que sea un órgano de composición mixta, dando lugar a un modelo de gobierno externo que reproduce la lógica del CGPJ.

Por el contrario –y como se acaba de señalar- sí cabe en el artículo 122,2 un régimen gobierno desconcentrado y ya se ha dicho que, en parte, a tal modelo responden los llamados órganos de gobierno interno que carecen de personalidad y en parte son insustituibles por razón del núcleo básico que gobiernan que, como se dijo más arriba, va ligado a la función de juzgar y ejecutar lo juzgado. Es más, el modelo de gobierno interno está presente en la previsión constitucional de que la LOPJ regule «*el gobierno de los Juzgados y Tribunales*» (artículo 122,1) como categoría más concreta dentro del sistema de gobierno del Poder Judicial al que responde el CGPJ ex artículo 122,2.

En el caso del CJC no cabe decir que responda al modelo del párrafo 1 del artículo 122, pues a él responden los órganos de gobierno interno por ser los naturales para gobernar Juzgados y Tribunales. Su caracterización responde más bien, precisamente por su carácter externo, al modelo del párrafo 2 del artículo 122 sin que por tal razón pueda ser concebido como un órgano del CGPJ prueba de lo cual es que, por ejemplo, las resoluciones de los órganos de gobierno interno se recurren en alzada no ante el CGPJ sino ante el CJC, con lo que se ahonda en la opción territorial, es la versión territorial del CGPJ y esa territorialización ni puede responder al principio de descentralización –colisionaría con el artículo 122,2- ni al de desconcentración pues no encaja con el modelo de órgano de gobierno externo.

Aun así podría argüirse que tampoco los órganos de gobierno interno (Salas de Gobierno, Presidentes y Jueces) forman parte del CGPJ, pese a lo cual ejercen funciones netamente gubernativas propias del artículo 122,2 y por tal razón le están jerárquicamente subordinados. A partir de tal constatación nada impediría la aparición de otros órganos gubernativos que podrían ser comisiones mixtas u órganos de codirección formados por Vocales del CGPJ,

miembros de Salas de Gobierno y representantes autonómicos o, sin ir más lejos, el propio modelo de CJC, máxime cuando su Presidente también lo sería del principal órgano de gobierno interno –la Sala de Gobierno- y, además, sería nombrado por el CGPJ. Esto podría defenderse pero siempre que la base del CJC no fuese la propia de un órgano de gobierno externo que merma de forma manifiesta el abanico competencial del CGPJ.

En este sentido puede deducirse del artículo 122,2 una garantía constitucional de gobierno del Poder Judicial a favor del CGPJ y que, con la aparición del CJC, habría competencias que definitivamente se les sustraerían. Piénsese, por ejemplo, en que todo lo relativo al gobierno interno dejaría de ser conocido por el CGPJ pues las resoluciones en esa materia se recurrían en alzada ante el CJC y en vía judicial ante el Tribunal Superior de Justicia respectivo.

#### **VI. Modelo resultante: concretas competencias que asumiría el futuro Consejo Judicial de Cataluña**

Lo expuesto implica que hay objeciones desde el punto de vista del modelo organizativo en que se inspira el CJC. Ahora procede abordar la cuestión desde el punto de vista material, esto es, desde la consideración de la materia objeto de gobierno y muy especialmente la Carrera Judicial.

La premisa política de la que se parte en este análisis evidencia que no se está ante un órgano de pura gestión administrativa –propio de un sistema desconcentrado-, sino ante un verdadero supuesto de descentralización política, dividiendo por razón del territorio la potestad de dirección política del gobierno judicial que corresponde al CGPJ. Se aprecia lo dicho en cuanto que al CJC le correspondería adoptar decisiones discrecionales, no necesariamente delegadas por el CGPJ. Es el caso de proponer ternas para el nombramiento de Presidentes del Tribunal Superior de Justicia, de Sala y Audiencias Provinciales.

El sistema de ternas responde a la lógica política en un procedimiento bifásico o compartido como ocurre, por ejemplo, en el nombramiento de juristas en ternas presentadas por las Asambleas legislativas para magistrados de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia o en el caso de jueces de paz respecto de los Ayuntamientos y Salas de Gobierno. En esos casos unas instancias políticas –Asambleas legislativas, Ayuntamientos– participan en el procedimiento electivo, representando el principio democrático en la primera fase, lo que da lugar a un segundo momento ya de apreciación de la idoneidad del sobre la integración de los principios de mérito y capacidad. Desde el principio democrático se presentan unos candidatos que se entienden idóneos y lo satisfacen, y desde el principio de gobierno autónomo del Poder Judicial son los órganos de gobierno de éste quien eligen a quien va a ejercer la jurisdicción.

De diferente naturaleza son las ternas que elabora la Comisión de calificación del propio Consejo General, en cuyo caso no hay un procedimiento bifásico sino un procedimiento administrativizado, interno, de decantación de candidatos para ofrecer una seleccionada oferta de candidatos al órgano máximo del CGPJ, el Pleno.

Llevar este el sistema de ternas al propio sistema de gobierno judicial desde el ámbito de territorial implica o que el CJC es un órgano subordinado del Consejo o que es una instancia política que participa en régimen de igualdad en el procedimiento de designación discrecional, con lo cual se estaría sustrayendo al CGPJ una parte de su poder de gobierno al quedar constreñida su potestad decisoria a los candidatos que la vienen preseleccionados no por un órgano propio, sino por otro órgano de gobierno judicial. Debe añadirse que en otros ámbitos ya las Salas de Gobierno hacen preselecciones, por ejemplo, al proponer al CGPJ el nombramiento de magistrados suplentes y jueces sustitutos. Ahora bien, de lo que se trata ahora es de designaciones de altos cargos judiciales y cargos directivos judiciales, de cargos eminentemente discrecionales.

Ciertamente ese constreñimiento que no debe confundirse con el que, ex lege, pueda venir dado por las limitaciones legales impuestas para ostentar esos cargos (tiempo de permanencia en Cataluña, conocimiento del idioma); esto es así, pero esas limitaciones legales juegan un papel clave para apreciar el alcance del modelo final resultante. El caso es que el CGPJ quedaría sumamente limitado, primero, por razón de las ternas suministradas por el CJC y, por vía legal, por las impuestas ex lege. De esta manera se avanzaría definitivamente hacia la territorialización judicial.

No menos grave es la competencia referida a la convocatoria de pruebas de acceso a la Carrera Judicial. Para evaluar su trascendencia deben conjugarse varios elementos junto con la competencia en sí, en especial el requisito del conocimiento del idioma y la hipótesis de generalización al resto de las Comunidades Autónomas. El diseño que por ahora se conoce implica que el CJC convocaría las oposiciones para cubrir vacantes de jueces y magistrados en Cataluña, *«de acuerdo con el Consejo General del Poder Judicial»*.

Pues bien, el diseño conocido debe ponerse en relación con una hipótesis nada descabellada, es más, con lo que será la lógica del sistema y que no es otra que el modelo catalán se extienda al resto de España. Se iría a un régimen en el que cada Comunidad Autónoma podría convocar oposiciones de ingreso en la Carrera Judicial, los jueces seleccionados se integrarían en un Cuerpo único, si bien por razón del conocimiento del derecho propio y del idioma sólo podrían llegar a ser jueces en virtud de cada convocatoria autonómica los que tuvieran conocimientos específicos del derecho propio de la Autonomía convocante –y no simplemente del civil especial o foral- y, además, en función del territorio, del idioma cooficial. En consecuencia, se iría a una situación equivalente a la de judicaturas territoriales, a lo que debe añadirse que para los traslados entre jueces y magistrados el conocimiento del idioma y el derecho ya no será mérito –ahí está el proyecto de ley orgánica que a tal fin se tramita en el Parlamento- sino requisito de obtención de plaza.

Este diseño debe ponerse en relación con el principio de unidad de la Carrera Judicial (artículo 122,1 de la Constitución). Tiene dicho al respecto el Tribunal Constitucional que *«no cabe duda alguna sobre la competencia estatal para nombrar a todos los miembros del Poder Judicial»* (STC 52/90, FJ 42º) y que la Carrera Judicial es un Cuerpo único y de ámbito nacional y que el conocimiento del idioma debe entenderse referido (en esas sentencias, como mérito, no como requisito inexcusable) *«al acceso a plazas en los territorios autonómicos una vez producido el ingreso en la correspondiente carrera o Cuerpos, pero no al ingreso en los mismos, en cuyo caso, dado su carácter nacional, no tiene ningún sentido exigir la especialización en los Derechos de cada una de las Entidades territoriales que integran la Nación»* (STC 52/90, FJ 45º). A su vez, en esa misma sentencia se afirmaba -en relación a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia- su carácter nacional tiene significación supraautonómica para todo lo referente a la selección, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a técnicas de auxilio y colaboración (FJ 11º), idea que es trasvasable al ámbito de la Carrera Judicial.

De lo dicho hasta ahora cabe deducir que la mera prevención de que esos procesos selectivos se hagan *«de acuerdo con el Consejo General del Poder Judicial»* en nada resta intensidad a lo ya dicho. Quizás el acuerdo se refiera a que las oposiciones se rijan por unas bases uniformadas, por un temario único o que se convoquen simultáneamente o que cada Comunidad Autónoma contribuya a los gastos o a cual va a ser el destino de la tasa, etc. Es decir, el acuerdo se limitaría a aspectos periféricos, pero el grueso de la competencia se saldaría con el vaticino ya expuesto.

Por otra parte este modelo no quita para que los seleccionados por cada Consejo Judicial se integren en un Cuerpo único, en una Carrera Judicial única que no sería tal. De nuevo habrá que recordar que la idea de Cuerpo único, de ámbito nacional, implica una realidad supraautonómica, lo que no se dará si el conocimiento del derecho propio y, en su caso, el idioma cooficial lejos de ser un mérito para los traslados se convierte en un mérito de acceso. Podrá decirse que será para lo primero, pero no para lo segundo y que la territorialización de las oposiciones se limitará al lugar en el que se realizan los ejercicios, a la

designación de miembros de los tribunales y a la posibilidad de examinarse en castellano o en lengua cooficial.

## **VII. Conclusiones**

De lo dicho, sobre el análisis ciertamente de urgencia de los trabajos por ahora provisionales que se vienen realizando en Cataluña y desde la hipótesis de su extensión al resto de España, cabe deducir a las siguientes conclusiones provisionales:

-El principio territorial se lleva ya al ámbito del núcleo del Poder Judicial.

-El diseño se basa en unas previsiones en las que se introducen válvulas jurídico-organizativas que pretenden generar una apariencia de unidad tanto del gobierno judicial como de la Carrera Judicial.

-Se avanza hacia un modelo de Poder Judicial, plasmado en lo que a esta ponencia interesa, en la creación de órganos de gobierno judicial propios, que desembocará en la conformación de carreras judiciales propias.

-El panorama material, formalidades aparte, es la de Poderes Judiciales propios.

-El modelo constitucional queda falseado