

# La desconcentración del gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico y los consejos de justicia como posible vía: oportunidades y problemas

**Miguel Ángel Cabellos Espiérrez**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de Girona (España)

**The deconcentration of the governance of the Judiciary in the autonomous State and the Councils of Justice as a possible way forward: opportunities and problems**

**ABSTRACT** The article reviews the possibilities of deconcentrating the functions of governance of the Judiciary carried out by the CGPJ, thus bringing its activity closer to the State model. To this end, it begins by examining the traditional confusion between decentralisation and deconcentration of the governance of the Judiciary. It then discusses how, during the drafting of the Catalan Statute, the introduction of the councils of justice was being processed in the Spanish Parliament, and why that attempt was not successful, which had a direct impact on what would later occur with the statutory regulation of the Council of Justice in STC 31/2010, a ruling whose weak argumentation in this matter is also the subject of review. Nevertheless, the TC having established the possibility of the LOPJ providing for the Councils, the paper goes on to discuss how this would have to be implemented, arguing why it would first be necessary to address other problems of the CGPJ, such as the appointment of its members of judicial origin or the system of discretionary appointments of senior officials, in order for the introduction of the councils to be not only advisable but also realistic. The paper concludes by offering guidelines on how to implement the regulation of the councils in the LOPJ.

**KEYWORDS** Judiciary; Autonomous State; governance of the Judiciary; General Council of the Judiciary; councils of justice; deconcentration.

**RESUMEN** El artículo estudia las posibilidades de desconcentrar las funciones de gobierno del Poder Judicial que lleva a cabo el CGPJ, aproximando así la actividad de este al modelo de Estado. Para ello se comienza analizando la tradicional confusión entre descentralización y desconcentración del gobierno del Poder Judicial; tras ello, se estudia cómo durante la elaboración del Estatuto catalán se estuvo tramitando en las Cortes la introducción de los consejos

---

Artículo recibido el 28/02/2022; aprobado el 30/03/2022.

de justicia, y por qué ese intento no resultó exitoso, lo que tuvo una incidencia directa en lo que después sucedería con la regulación estatutaria del consejo de justicia en la STC 31/2010, sentencia cuya débil argumentación en esta materia es también objeto de análisis. Establecida, no obstante, por el TC la posibilidad de que la LOPJ prevea los consejos, el trabajo pasa a analizar cómo tendría que plasmarse esto, argumentando por qué antes habría que abordar otros problemas del CGPJ, como el del nombramiento de sus vocales de origen judicial o el del sistema de nombramientos discrecionales de altos cargos, para que la introducción de los consejos resulte, además de conveniente, realista. Se concluye ofreciendo pautas sobre cómo llevar a cabo en la LOPJ esa regulación de los consejos.

**PALABRAS CLAVE** Poder Judicial; Estado autonómico; gobierno del Poder Judicial; Consejo General del Poder Judicial; consejos de justicia; desconcentración.

## **1. Introducción. La confusión entre descentralización y desconcentración como freno a un debate que no consigue tener resultados**

Analizar la desconcentración del gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico (y dentro de ella la vía de los consejos de justicia promovida en su momento durante la etapa de reformas estatutarias que comenzaron a culminarse en 2006) exige, previamente, efectuar algunas precisiones que, no obstante poder parecer evidentes, en la práctica no lo han sido tanto. Y es que la confusión que tradicionalmente se ha generado en torno a esa noción de desconcentración ha lastrado de manera decisiva el debate acerca de las posibilidades de aplicarla en el ámbito del gobierno del Poder Judicial, y ello ha impedido que se hayan podido obtener resultados reales en la aproximación al modelo de Estado de dicha función de gobierno.

Resulta, pues, necesario empezar por recordar que, por una parte, la figura de los consejos de justicia en las CC. AA. (que no “de las CC. AA.”) no es una solución de descentralización del gobierno del Poder Judicial sino de desconcentración del mismo, y es bajo este prisma, correctamente entendido, que tales consejos pueden servir eficazmente a un funcionamiento del CGPJ más próximo a cada territorio, y hacerlo dentro del actual marco constitucional (pues la solución alternativa de la descentralización requeriría una reforma constitucional, sobre cuya dificultad en la práctica no parece necesario insistir demasiado). Y, en segundo lugar, debe igualmente recordarse que en los nuevos estatutos de autonomía hay dos modelos de consejo de justicia, y

que uno de ellos no tiene nada que ver con el gobierno del Poder Judicial,<sup>1</sup> y en ello no es difícil ver de nuevo otra manifestación de la confusión antes citada en torno a lo que se puede y lo que no se puede hacer en este ámbito del gobierno del Poder Judicial.

De las mencionadas confusiones en el tema que ahora tratamos podrían aportarse otros muchos ejemplos. Baste uno reciente: en agosto de 2021, la actual ministra de Defensa (y magistrada de formación) declaraba a la prensa<sup>2</sup> que los consejos de justicia “no son posibles” porque “con el marco constitucional, el Consejo [CGPJ] tiene que ser único para toda España”, de manera que a su juicio “en esta parte concreta la Sentencia del Tribunal Constitucional [31/2020], en su momento, fue una sentencia correcta”. Pero al decir esto se ignora que el Consejo sigue siendo único si lo que se crean son órganos internos suyos: se confunde desconcentración (por la que el CGPJ sigue siendo uno, solo que dotado de tales órganos internos residenciados en sedes diversas) con descentralización (pluralidad de consejos independientes que coexistirían con el CGPJ). A lo que los estatutos de Cataluña y Andalucía se referían era a lo primero, no a lo segundo, que es lo que la ministra parece atribuir a la voluntad estatuyente. Por otra parte, decir que la Sentencia del TC fue correcta en este punto al atribuirle una presunta voluntad de vetar absolutamente la posibilidad de existencia de los consejos de justicia resulta llamativo y supone un entendimiento solo parcial del pronunciamiento del Alto Tribunal, por cuanto, como veremos, la propia Sentencia se abre sin mayor problema a la existencia de soluciones de desconcentración, como los consejos de justicia, siempre y cuando sea la LOPJ la que adopte dicha decisión. Es decir, en realidad el TC acepta (bajo la condición mencionada) lo que la ministra rechaza.

Este es tan solo un ejemplo, pero podrían aportarse muchos más: la endémica confusión entre los dos conceptos antes mencionados (desconcentración y descentralización) y la atribución a las iniciativas y normas que pretenden

---

1. En tal sentido v. Lucas Murillo de la Cueva, “El Poder Judicial en Andalucía”, 980; Cabellos Espiérrez, “Los consejos de justicia”, 93-97; Terol Becerra, *Reivindicación autonómica*, 75 y ss., y Porras Ramírez, “La territorialización del gobierno”, 147. En sentido distinto, en cambio, v. Ballester Cardell, “El Poder Judicial a les Illes Balears”, 1069, y Álvarez Conde, *Reforma constitucional*, 487-488.

2. Declaraciones de la ministra Margarita Robles a Europa Press, disponibles en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-robles-rechaza-incorporar-nuevo-estatut-competencias-anulo-constitucional-materia-justicia-20210805141508.html>.

avanzar en la desconcentración de hipotéticas intenciones de pretender, en realidad, descentralizar (atribución de intenciones que prescinde de los datos y de los hechos), llevan de manera recurrente en este tema a un permanente callejón sin salida.

La confusión, de hecho, se extendió también, como se avanzó antes, a los nuevos estatutos: unos (Cataluña, Andalucía) quieren establecer un órgano desconcentrado del CGPJ; los demás, una especie de consejo asesor autonómico que nada tiene que ver realmente con el gobierno del Poder Judicial, sino con asesorar a la comunidad autónoma en aquellas materias pertenecientes al ámbito de la (por recurrir a la expresión acuñada por el TC en su STC 56/1990) administración de la Administración de Justicia, ámbito en que las CC. AA. han podido asumir competencias. Y por ello este segundo consejo es creado, como nos recuerdan los correspondientes estatutos, por una ley autonómica, a diferencia del primero, el de los estatutos catalán y andaluz, cuya creación debía ser obra de la LOPJ. Late tras todo ello, en definitiva, la duda en los propios procesos estatuyentes en torno a qué era lo que el marco constitucional permitía, a si desconcentrar era ir demasiado lejos o no, a si desconcentrando no se estaría descentralizando, etc. Dudas que, como hemos visto, 15 años después de comenzar a aprobarse aquellos nuevos estatutos siguen persistiendo en el ámbito de la discusión política.

## **2. Lo que pudo ser y no fue: la tramitación del proyecto de ley que introducía en la LOPJ los consejos de justicia en 2006-2008**

Como antes se dijo y después se recordará, en su STC 31/2010 el TC consideró posibles fórmulas de desconcentración del gobierno del Poder Judicial si las mismas venían introducidas por la LOPJ, y no desde los estatutos de autonomía. Dejando para después el análisis de esta solución del Tribunal, resulta claro que la suerte de la previsión estatutaria del consejo de justicia contenida en el Estatuto catalán pudo haber sido otra muy diferente si se hubiera aprobado el proyecto de ley orgánica de modificación de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia (BOCG, Congreso, de 27 de

enero de 2006),<sup>3</sup> destinado en principio a transitar en paralelo a la elaboración del Estatuto de autonomía catalán, y habida cuenta de las previsiones que el proyecto de este contenía en el ámbito de la justicia.

Los caracteres fundamentales del tipo de consejo que diseñaba el proyecto de ley orgánica podrían sintetizarse en los siguientes:

- a) una composición plural del órgano que, bajo la dirección del presidente del TSJ, combinaba miembros natos (presidentes de las salas del TSJ, presidentes de las audiencias provinciales), jueces y magistrados elegidos por los miembros de la carrera judicial en la comunidad, y juristas de reconocido prestigio. A estos tres grupos, de igual peso, se añadía el fiscal jefe de la comunidad y los jueces decanos liberados de su labor jurisdiccional. Se introducían, asimismo, algunas variaciones para el caso de las CC. AA. de más de cuatro provincias, a fin de evitar configurar un órgano demasiado numeroso.
- b) un sistema de elección de los juristas de reconocido prestigio por el que se ponía en manos de los parlamentos autonómicos dicha elección por mayoría de 3/5, entre personas con más de diez años de carrera profesional y que no podían ser miembros de la carrera judicial.
- c) una estructuración orgánica interna dividida en presidente, pleno, comisión permanente y comisión judicial.
- d) una dotación de competencias que suponía la sustitución de las salas de gobierno de los TSJ por los consejos de justicia, si bien reservando a la comisión judicial de estos las funciones más ligadas al ejercicio de la función

---

3. No fue esta la primera vez que se planteó la opción de la desconcentración del gobierno del Poder Judicial, pero sí seguramente la más elaborada y representativa. Rosado Iglesias hace notar cómo durante la tramitación de la LOCGPJ 1/1980 se presentó una enmienda en tal sentido, finalmente no discutida, por el Grupo Socialista. Más genéricamente desde el CGPJ se había propuesto en alguna ocasión algún tipo de desconcentración: fue el caso del Libro Blanco de la Justicia de 1997, si bien más en la línea de desconcentrar funciones sobre las salas de gobierno de los TSJ que sobre unos eventuales consejos. A estos sí se refirió, en cambio, el CGPJ en su informe al anteproyecto de reforma de la LOPJ de 2013, abogando por la creación de tales consejos para hacer realidad las previsiones estatutarias al respecto. V. Rosado Iglesias, "Gobierno del Poder Judicial", 113-114. Sobre el Libro Blanco, en este aspecto, v. Cabellos Espíerrez, "La adecuación del Poder Judicial", 83 y ss.

jurisdiccional, correspondiendo al pleno o a la comisión permanente las restantes.

De lo anterior se derivan una serie de cuestiones problemáticas. En primer lugar, el proyecto configuraba los consejos de justicia sin tener aparentemente demasiada relación con el CGPJ, como si fueran órganos externos a este. No se apreciaba la condición de los consejos como órganos desconcentrados del CGPJ:<sup>4</sup> así, más allá de algunas referencias muy puntuales a este (como la previsión de que el CGPJ pudiera delegar algunas funciones en los consejos de justicia, o que en caso de que aquel se apartase de alguna propuesta de nombramiento discrecional que hubiera hecho el consejo de justicia, el CGPJ debería motivar su decisión), lo más significativo era que determinados actos del consejo de justicia podrían ser recurridos en alzada ante el CGPJ. Solo de esto podríamos extraer el vínculo necesario para considerarlos órganos desconcentrados del mismo, pero el silencio del proyecto en el resto de su articulado permitiría también afirmar lo contrario, pues tal era la ambigüedad en la que el citado proyecto se desarrollaba. Por ello, no resultaría demasiado arriesgado aventurar el elevado riesgo de que el TC hubiera declarado inconstitucional la regulación de los consejos si finalmente la reforma se hubiera aprobado de esta manera.<sup>5</sup>

Por lo demás, y en la misma línea de ambigüedad sobre la naturaleza del órgano, recordemos que un tercio de los miembros del mismo serían juristas nombrados por el parlamento autonómico. Pero esto, naturalmente, si hablamos de un órgano desconcentrado del CGPJ no parece demasiado lógico: en

---

4. Resulta significativo a este respecto que en la exposición de motivos se dijera que: “La unidad del gobierno del poder judicial está salvaguardada con la atribución constitucional a un único órgano —el Consejo General del Poder Judicial— del núcleo esencial de las funciones de gobierno de los jueces, lo cual no impide la atribución de funciones y la toma en consideración de los informes emitidos por estos órganos de ámbito territorial inferior, más cercanos a los destinatarios de las decisiones que el Consejo General del Poder Judicial adopta”. De ello se deriva que en la mente del autor del proyecto parecía estar que, por un lado, iba el CGPJ (que se quedaba con el “núcleo esencial” de las funciones de gobierno) y, por otro, los consejos de justicia, ajenos a él.

5. O cuando menos de que el TC hubiera realizado, en el mejor de los casos, una sentencia interpretativa de las previsiones legales relativas a los consejos de justicia, lindando, según como lo hiciera, con la reconstrucción o reformulación de las mismas y, en consecuencia, con una sentencia manipulativa, lo que en este ámbito no hubiera constituido, ciertamente, una novedad, a la vista de lo que, como se indicará después, hizo el TC con la regulación estatutaria de los consejos en su STC 31/2010.

todo caso, la del parlamento debiera ser una propuesta no vinculante para el CGPJ, que conservaría la última palabra a la hora de decidir sobre la adecuación del candidato o candidatos propuestos (podría establecerse un sistema de ternas). Además, una elección parlamentaria directa conllevaría evidentes efectos de politización en un ámbito, el del gobierno del Poder Judicial, en el que precisamente este ha sido uno de los problemas recurrentes, de modo que se profundizaría en un problema que ya aqueja de modo tradicional al propio CGPJ, extendiéndolo ahora a los nuevos consejos.

Por tanto, y en la línea de la constante confusión a la que aludíamos en el primer apartado de este trabajo, el proyecto de ley tendía a confundir (o a no aclarar del todo) la distinción entre desconcentración y descentralización del gobierno del Poder Judicial, creando problemas donde se quería diseñar una solución. Que el proyecto recibiera cuantiosas críticas y se declararan en el Congreso 72 ampliaciones del plazo de enmiendas a lo largo de dos años, hasta que se acabó la legislatura y el proyecto decayó, no debió de ser un hecho muy ajeno a lo anterior. Sea como fuere, por una defectuosa estructuración del proyecto se perdió la ocasión de conseguir algo que hubiera sido después muy relevante: tener ya los consejos de justicia regulados en la LOPJ para el momento en que el TC tuviera que dictar su sentencia sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña.

### **3. Las consecuencias de lo anterior: la STC 31/2010 ante la inexistencia de los consejos en la LOPJ, y sus condiciones para una hipotética creación futura de estos órganos**

La inexistencia de la incorporación a la LOPJ de los consejos de justicia en el momento en que el TC hubiera de examinar la regulación estatutaria no tenía que suponer, *per se*, un obstáculo insalvable, pero sí que, evidentemente, tenía sus riesgos, que se verificaron en toda su plenitud al dictarse la Sentencia en 2010.

De hecho, las bases sobre las que se asienta la Sentencia en la parte dedicada al título estatutario del Poder Judicial en Cataluña permiten observar un recorrido por parte del Tribunal sumamente tortuoso, que podríamos sintetizar del modo siguiente:

- a) El TC realiza una aproximación a la cuestión de la relación entre Poder Judicial y modelo de Estado de carácter sumamente restrictivo.
- b) Pero esa aproximación, después, se verá claramente aminorada o corregida por el empleo frente a una serie de preceptos estatutarios de la técnica del reconocimiento a estos de eficacia diferida, o condicionada, al momento ulterior en que la LOPJ recoja las correspondientes regulaciones previamente acogidas en el Estatuto, regulaciones que, mientras tanto, permanecen en este en tanto que se admite, con la citada prevención, su constitucionalidad.
- c) Sin embargo, esta solución no se aplica en el caso de los consejos de justicia, para los que se reserva la inconstitucionalidad, solo que con dos singulares e importantes matices: en primer lugar, la inconstitucionalidad no es total; en segundo lugar, la inconstitucionalidad declarada es en realidad inútil, porque luego el TC acaba aceptando los consejos... por otra vía.

Si atendemos a lo primero, a la aproximación general de carácter restrictivo,<sup>6</sup> observamos como al hablar de la mencionada relación entre Poder Judicial y modelo de Estado, en el FJ 42 de la Sentencia, el TC la trata en unos términos muy rotundos para negarla, al tiempo que contrapone la categoría de Estado autonómico a la de Estado federal, para decir que “en aquel, en contraste con el Estado federal, la diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción”.

Con ello se prescinde del hecho de que, en este ámbito, la situación de los estados federales dista de ser unívoca. Así, hay estados en los que, aun siendo federales, la diversidad no alcanza en absoluto a la jurisdicción (es el caso de Austria); otros en los que sí que alcanza, pero de forma limitada, manteniéndose la idea de un Poder Judicial único, solo que gestionado desde diversos entes (son los casos de Alemania o Canadá), y otros, en efecto, con pluralidad de poderes judiciales independientes entre sí (por ejemplo, EE. UU.), en los que

---

6. Y en torno a la que Aparicio Pérez señala que “nunca hasta la fecha el Tribunal Constitucional había sido tan explícito en su definición de la forma de Estado ni tan pobre en la determinación de sus elementos componentes”. V. Aparicio Pérez, “Comentario a la STC 31/2010”, 199.

la diversidad sí que alcanza plenamente a la jurisdicción.<sup>7</sup> Sacar conclusiones de este panorama tan variado y múltiple o efectuar comparaciones es muy arriesgado, como lo es afirmar, como también hace el TC, que la jurisdicción como función en España es única, como si no existieran el propio TC, o el TJUE, o el TEDH, y vinculando de un modo tan apodíctico como difícil de comprender la unidad jurisdiccional con la unidad del poder constituyente.<sup>8</sup> Por tanto, esta primera afirmación del TC no nos ofrece una base ni sólida ni verosímil para poder determinar qué grado de desconcentración del gobierno del Poder Judicial sería admisible en nuestro sistema.

Siguiendo en la misma línea, el TC también señala que “la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Poder Judicial”, cosa que el mismo TC luego contradice, al reconocer cómo artículos tales como el art. 152 CE sí que toman como dato relevante esa estructura en relación con el Poder Judicial. Por lo demás, esta afirmación resulta incompatible con el dato evidente de que el propio TC, en sentencias como la 56 o la 62/1990, partió precisamente de la premisa opuesta, esto es, de la relevancia de la estructura territorial del Estado para el Poder Judicial, hasta tal punto que el Tribunal realizó en ellas una interpretación del art. 149.1.5 CE que introduce una suerte de mutación constitucional a fin de hacer decir al precepto lo que de modo evidente no dice, y convertir así una competencia exclusiva estatal en una competencia compartida entre Estado y CC. AA., receptoras ahora de una competencia sobre la “administración de la Administración de Justicia”. Pocas

---

7. Sobre los diversos modelos existentes, v. Gerpe Landín, Barceló Serramallera, *Federalismo judicial, passim*, y Lucas Murillo de la Cueva, “La posición del Poder Judicial”, 17 y ss.

8. “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” (FJ 42). Sobre las debilidades argumentales de esta construcción, v. Aparicio Pérez, “Comentario a la STC 31/2010”, 200-201, para quien esta última afirmación del TC sería una “vaciedad”, ya que aunque la jurisdicción fuera múltiple, el poder constituyente seguiría siendo único. También insiste en la misma línea Balaguer Callejón, que pone de manifiesto cómo “la formulación del Tribunal llevaría a afirmar que «no existe en el Estado federal unidad del ordenamiento a través de la función normativa. Es decir, exactamente lo contrario 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»”; v. Balaguer Callejón, “Las cuestiones institucionales”, 67; y por último, v. Gerpe Landín, Cabellos Espiérrez, “La regulación estatutaria”, 308 y ss.

muestras más claras puede haber acerca de la relevancia del factor territorial para el Poder Judicial.

Pasando a la segunda cuestión antes indicada, la corrección por parte del Tribunal de sus rotundas premisas iniciales, debe destacarse que, frente a todas esas proclamas sobre la presunta ignorancia mutua entre Poder Judicial y modelo de Estado, el Tribunal parece después olvidarse de ellas y toma una dirección bien distinta. Si de las bases inicialmente sentadas poco más cabría esperar que la declaración de inconstitucionalidad de todo o casi todo el título estatutario referido al Poder Judicial, es lo cierto, sin embargo, que el TC acaba por hacer lo contrario:<sup>9</sup> salvarlo mediante la técnica de atribuir validez, como se dijo, a los preceptos estatutarios, pero acompañada de una eficacia diferida: aquellos tendrán que esperar, para ser eficaces y aplicarse, a que la LOPJ, mediante su reforma, integre en su articulado, en la medida en que no lo haya hecho ya, todas esas previsiones que el Estatuto avanzaba. Y ello en una pluralidad de cuestiones, como la configuración y las funciones de los TSJ, el uso de las lenguas, la regulación de los cuerpos de personal y oficina judicial, etc.<sup>10</sup> Todo lo cual, en fin, muestra la inexactitud de las premisas del TC sobre la separación total entre Poder Judicial y modelo de Estado, que no es tal, a tenor de lo que el propio Tribunal acaba aceptando.<sup>11</sup> Pero a esto hay que añadirle, como se verá de inmediato, un importante matiz.

---

9. Y de ello, debe hacerse notar, tal como se queja de modo expresivo el magistrado Conde Martín de Hijas en su voto particular, que precisamente reprocha a la mayoría del Tribunal no haber culminado sus iniciales puntos de partida con la decisión que de ellos parecía de modo natural esperarse y derivarse: “cuando se proclama, como se hace en el FJ 42 de la Sentencia, una doctrina tan esclarecedora y brillante, (que comparto plenamente), sobre el significado de la unidad del Poder Judicial en la caracterización del Estado de las Autonomías, me sorprende cómo a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados del título III, empezando por el de su art. 95, se puede desembocar en los niveles de tolerancia en que se incurre al pronunciarse sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad” (apartado 17 del voto).

10. En torno a la admisión (limitada) de la colaboración internormativa en la Sentencia, v. Cabellos Espiérrez, “Poder Judicial y modelo de Estado”, 207 y ss., así como Cabellos Espiérrez, “Los consejos de justicia”, 97 y ss.

11. La manifestación más clara de cómo las premisas del Tribunal acaban siendo ignoradas por este nos la aporta la interpretación conforme que el TC realiza del art. 95.2 EAC, cuando este se refiere al carácter de última instancia del TSJ respecto de los procesos iniciados en Cataluña, y de los recursos que se tramiten en dicho ámbito, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la LOPJ y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. Obviamente, si el TC hubiera sido coherente con sus postulados iniciales, habría tenido que declarar inconstitucional el mero hecho de que un estatuto se refiriera a qué competencias debe tener un órgano jurisdiccional, lo que, con

Y es que, en tercer lugar, al anterior cambio de sentido del Tribunal se añade otro, una especie de cambio dentro del cambio, o excepción a la técnica que acaba de indicarse: en el caso concreto de los consejos de justicia, el TC varía totalmente el principio sobre el que hará girar el análisis de todo el título estatutario dedicado al Poder Judicial: si en el resto de temas se admite con naturalidad la colaboración internormativa entre el Estatuto y la LOPJ, de modo que aquel propone pero esta decide, en materia de consejos de justicia, en cambio, se varía esa línea inicial<sup>12</sup> y para el Tribunal aparece como inadmisibile que el Estatuto cite dicho órgano.<sup>13</sup>

Ello además se hace, por una parte, basándose el TC en una concepción errónea del órgano, pues se le toma por un “órgano autonómico”,<sup>14</sup> cuando no lo es: el art. 97 EAC decía claramente que era un órgano desconcentrado del CGPJ, no un órgano ajeno a este, y, por tanto, habría que remitirse a lo que dijera la LOPJ en su momento. Y también, por otra parte, el TC se basa en que ningún órgano que no sea el CGPJ puede ejercer la función de gobierno de los tribunales,<sup>15</sup> como si no existieran ya las salas de gobierno, los presidentes de órganos colegiados, los jueces decanos, etc. La afirmación del Tribunal, por tanto, en el peor de los casos resulta incompatible con la realidad, y en el mejor constituye una aproximación enormemente simplista a esta, por todo lo que descuida.

---

buen criterio, no hizo, como tampoco lo hizo con otras previsiones del art. 95 EAC atinentes al propio TSJ. En torno a ello, v. Gerpe Landín, Cabellos Espiérrez, “La regulación estatutaria”, 315.

12. En torno a ese cambio de línea del TC, v. Porras Ramírez, “La territorialización del gobierno”, 140.

13. Para Aparicio Pérez los motivos del TC irían aún más allá de la vulneración de una reserva. En su opinión, “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. Es decir, el Tribunal Constitucional anula un precepto que puede contradecir una adecuada técnica legislativa pero que no formula una propuesta contraria a los mecanismos de reserva constitucional”. V. Aparicio Pérez, “Comentario a la STC 31/2010”, 204-205.

14. El TC habla, en su FJ 47, de “la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC”. Sobre lo erróneo de dicha calificación y las consecuencias de la misma en la decisión que adoptará el Tribunal, v. Cabellos Espiérrez, “Poder Judicial y modelo de Estado”, 209-210.

15. “Ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial” (FJ 47).

Como colofón a todo lo anterior, que en sí mismo constituye, desde el punto de la argumentación jurídica, un apreciable despropósito, el Tribunal, en vez de declarar inconstitucional la regulación estatutaria de la materia en aplicación de sus (discutibles) puntos de vista previamente expuestos, realiza un nuevo cambio de sentido y sorprendentemente declara inconstitucional solo una parte de dicha regulación, porque a su juicio habría algunas funciones que sí que podría desarrollar un órgano autonómico (con una composición distinta a la ideada por el Estatuto).<sup>16</sup> Cabe recordar que la norma estatutaria no estaba en absoluto intentando crear un órgano autonómico, por lo que la operación interpretativa que el Tribunal acometerá carece de sentido y constituye un buen ejemplo de sentencia manipulativa que reescribe una norma, en este caso, eliminando partes de la misma y dejando otras que, sin las anteriores, cobran un sentido totalmente diferente. Se da además la circunstancia de que, entre las funciones que el TC indica que un “órgano autonómico” podría realizar, se halla alguna, como la relativa a precisar y aplicar los reglamentos del CGPJ, que manifiestamente no podría residenciarse en un órgano autonómico, pues no corresponde a este ni precisar, ni concretar, ni añadir o quitar nada a los reglamentos del CGPJ.<sup>17</sup>

Pero no acaban aquí las incongruencias: pudiera pensarse que todo el anterior esfuerzo del Tribunal ha tenido al menos para este un resultado: exponer su convicción de que no pueden existir los consejos de justicia con una naturaleza y un diseño como los expuestos en el Estatuto catalán, por las razones (buena parte de ellas erróneas, como se ha visto) sobre las que el Tribunal basó su argumentación. Mas ni siquiera ello es cierto, pues en un giro final el Tribunal acaba aceptando, en el último momento, unos órganos de los que se había dicho que se oponían a la exclusividad del CGPJ en la función de gobierno del Poder Judicial, que eran órganos autonómicos, etc. Y es que el

---

16. En palabras de Aparicio Pérez, “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 los artículos 95 a 102 EAC). O sea, un órgano inexistente (¿«rampante»?) es además amputado en su composición y finalmente diezmado en sus atribuciones. Tal vez haya existido un exceso de influencia literaria en la redacción de estos extremos de la Sentencia”. V. Aparicio Pérez, “Comentario a la STC 31/2010”, 205.

17. Sobre ello, v. con más detalle Gerpe Landín, Cabellos Espiérrez, “La regulación estatutaria”, 325 y ss.

Tribunal aceptará que puedan ser creados si lo hace la LOPJ,<sup>18</sup> de modo que todo queda, al final, en la expresión de una suerte de reserva absoluta en favor de la LOPJ de la regulación del órgano, apartando de la misma al Estatuto, cuya regulación queda transformada en otra cosa diferente.<sup>19</sup> Resulta, después de todo, que sí serán posibles los consejos de justicia, siempre que estén regulados de dicho modo y, obviamente, su naturaleza sea la de órgano desconcentrado del CGPJ, y no la de órgano externo a este (pues en tal caso sus atribuciones serían marginales y, en realidad, alejadas de toda función de gobierno del Poder Judicial, toda vez que el órgano quedaría convertido en una mera comisión asesora de la comunidad autónoma en el ámbito de las competencias de esta —administración de la Administración de Justicia—, que es, por otra parte, la opción que directamente tomaron los nuevos estatutos distintos del catalán y el andaluz). El TC, en fin, sigue un camino cuando menos alambicado, para comenzar oponiéndose a los consejos de justicia y acabar finalmente aceptándolos, siempre que sea la LOPJ la norma que los implante.

## 4. ¿Es conveniente y realista la incorporación a nuestro sistema de los consejos de justicia? En torno al orden de hacer las cosas

### 4.1. Introducción

Sentado lo anterior, correspondería ahora reflexionar acerca de si, además de constitucionalmente admisible en los términos descritos, la introducción

---

18. “[Solo la Ley] Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados” (FJ 47).

19. Se puede estar de acuerdo en ello con el magistrado Delgado Barrio, quien en su voto particular a la Sentencia señala que esta “inventa un órgano nuevo, un Consejo de Justicia que es otra cosa —un órgano de la Generalitat— [...] Nace así de la Sentencia «un órgano autonómico específico» —FJ 48— totalmente falto de apoyo estatutario” (apartado 11 del voto). En el mismo sentido crítico, aunque ciertamente desde un punto de partida muy diferente al de Delgado Barrio, v. el voto particular del magistrado Conde Martín de Hijas en su apartado 17.

de los consejos de justicia sería conveniente y (cosa diferente pero no menos importante) realista.

Desde el punto de vista de lo primero, la conveniencia, entendida en el sentido de ser los consejos de justicia un elemento que, correctamente regulado, resultara beneficioso para el funcionamiento del CGPJ, en mi opinión ciertamente su introducción en nuestro sistema resultaría conveniente. Y ello por un conjunto de razones a las que más adelante iremos volviendo. Por una parte, con ello se aproxima el CGPJ a los diferentes territorios autonómicos (la figura tradicionalmente existente del vocal del CGPJ encargado del seguimiento de un territorio autonómico no parece de una excesiva efectividad a tales propósitos), y con ello, y desde una perspectiva más general, se aproxima la función de gobierno del Poder Judicial al modelo de Estado, y se hace de un modo plenamente respetuoso con la Constitución si, como se dijo, lo que se hace es optar por una solución de desconcentración que pase por crear en el CGPJ órganos internos de este. Asimismo, esa aproximación al territorio autonómico se hace desde una perspectiva plural, es decir, mientras que en la actual configuración de las salas de gobierno participan jueces y magistrados, ya sea en calidad de miembros natos o electos (art. 149 LOPJ), mediante los consejos de justicia podrían participar, además, juristas de reconocido prestigio del ámbito de la comunidad autónoma correspondiente.

Desde el segundo punto de vista, esto es, el de si la incorporación sería realista, ciertamente para introducirlos bastaría, como se ha dicho, con reformar la LOPJ, pero esta solución, si bien no plantea problemas de constitucionalidad, sí pudiera plantear ciertos problemas prácticos si se adoptase sin más, sin tomar algunas precauciones previas. Y es que debe tenerse en cuenta que la introducción de los consejos de justicia en el organigrama del CGPJ supondría, ciertamente, una apreciable recomposición de las funciones de este y de las atribuidas a las salas de gobierno de los TSJ.<sup>20</sup> Supondría, en definitiva, introducir un nuevo modo de articular y estructurar el gobierno de los órga-

---

20. Como señala Porras Ramírez, las competencias que estatutos como el catalán o el andaluz prevén para los consejos afectan sobre todo a las salas de gobierno y no al CGPJ, pues “no se trata, por tanto, de competencias que afecten al núcleo esencial del gobierno del Poder Judicial, las cuales corresponden, en exclusiva, al órgano de relevancia constitucional previsto por la Constitución, sino que, más bien, se trata de competencias de gobierno, manifiestamente delegables o transferibles a esos órganos territoriales”. V. Porras Ramírez, “La justicia en los Estatutos”, 280-281.

nos jurisdiccionales. Para las salas, porque si siguen existiendo lo harán con un número muy inferior de funciones que el que actualmente tienen. Para el CGPJ, porque tendrá que establecer un modelo de relaciones con sus nuevos órganos internos, impartir indicaciones a estos, revisar sus actos cuando así se prevea, o derivarles algunas funciones, en unos casos con carácter decisorio, y en otros de modo que elaboren propuestas para él.

En relación con el CGPJ, por tanto, su forma de trabajar experimentará algunas variaciones de importancia no menor. Y tales variaciones pueden generar, ciertamente, las resistencias propias que, al menos inicialmente, todo cambio conlleva en una organización, y más aún si se tiene en cuenta que hablamos de introducir órganos que llevan tras de sí unos antecedentes que no van a ayudarles en su implantación: la tradicional confusión entre desconcentración y descentralización, que irá reapareciendo periódicamente; el estigma de que, aunque fuera en su versión estatutaria, el Tribunal Constitucional se opusiera a ellos con, como ya hemos visto, una serie de razonamientos tan rotundos como en unos casos criticables y en otros sorprendentes, etc.

Todo ello, pues, se añadiría como nuevo factor de complejidad a un órgano como es el CGPJ, que ya arrastra sus propios (y podríamos decir endémicos) problemas,<sup>21</sup> que han situado al órgano de modo constante en el centro de la crítica.<sup>22</sup> Por ello, si se quiere que la introducción de la fórmula de los consejos

---

21. Precisamente uno de dichos problemas endémicos del CGPJ, la politización del órgano, es uno de los puntos clave que llevan a buena parte de la doctrina a mostrar reticencias ante la posibilidad de crear consejos de justicia, y ciertamente es uno de los aspectos que tendrían que tratarse muy bien en una eventual regulación de estos. Representativa de aquella línea doctrinal, que cuenta ciertamente con buenas razones, puede verse la contribución de Elvira Perales, “Informe nacional: España”, 209-216; también Serra Cristóbal, “Informe nacional: España”, 287-289. Centrándose más en el argumento de que se complicaría la labor de gobierno del CGPJ con la introducción de nuevos actores, puede verse Giménez Gluck, D., “Informe nacional: España”, 223-225.

22. Son muchos los autores que han efectuado el diagnóstico del funcionamiento tradicional del CGPJ y de su rendimiento. Por citar algunas críticas representativas, Jiménez Asensio se refiere al órgano señalando que “el modelo institucional del Consejo del Poder Judicial, un órgano constitucional sin memoria histórica (se renueva en su totalidad cada cinco años) y con número exagerado de vocales que «deliberan» y no ejecutan (a pesar de la reciente creación de la Comisión Permanente), ha mostrado fehacientemente sus enormes limitaciones. Su funcionamiento ha estado marcado por una politización intensiva, aunque a veces silente o poco expresa, si bien en momentos puntuales descarada o evidente”. V. Jiménez Asensio, “Poder Judicial y Administración de Justicia”, 479. Para Íñiguez Hernández, “el juicio sobre el CGPJ es raramente unánime: el Consejo no resulta particularmente efectivo contra los

de justicia sea realista, que resulte asumible no solo desde el punto de vista normativo sino también desde el de su eficacia práctica real, parece imprescindible acometer antes (o como mínimo, de manera simultánea) la reforma de los principales problemas que, como se ha dicho, aquejan al CGPJ. Solo así la introducción de los consejos de justicia se realizaría sobre un terreno previamente desprovisto de otros factores problemáticos a los que el hecho de añadir un nuevo elemento de cierta complejidad no haría sino potenciar el peligro de aumentar las disfunciones en el funcionamiento del órgano.

#### **4.2. Los problemas a abordar en el CGPJ como premisa a la introducción de los consejos de justicia**

Los dos principales problemas del CGPJ que, a mi juicio, convendría abordar antes mediante una reforma de la LOPJ son el relativo a la elección de los miembros de origen judicial del órgano y el que atañe al modo de realizar los nombramientos de altos cargos judiciales por dicho órgano. El primer aspecto, situado en el primer plano del debate en los últimos tiempos, requiere ser abordado por numerosas razones. Algo distinto es el caso del segundo, que fue objeto de una reforma en la LOPJ a finales de 2018 (Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre), y lo fue, a mi juicio, en un sentido correcto, pero que aún necesita de algunos retoques para que el cambio despliegue correctamente sus efectos. Ambas cuestiones, además (elección de los miembros del CGPJ, elección de altos cargos judiciales), tienen mayor relación que la que a primera vista se pudiera apreciar.

Resultará una obviedad recordar que, de entre todos los órganos constitucionales, el CGPJ ha sido el que ha tenido un funcionamiento más problemático y una regulación más variable, todo lo cual ha derivado en buena parte de la voluntad de infiltración de los partidos políticos en el órgano, respecto de la cual esas constantes variaciones legislativas han resultado muchas veces

---

factores que amenazan en potencia o en acto, a la independencia externa de los jueces y tribunales: ha reforzado la percepción de politización de la judicatura y ha producido un efecto corruptor o, si se prefiere, desmoralizador de sus gobernados; apenas ha contribuido a resolver los problemas estructurales y culturales eternos del poder judicial en España, y seguramente ha contribuido a acrecentarlos (...). Su fracaso político es evidente; padece problemas de legitimidad, responsabilidad e identidad, y resulta dudoso que haya sido particularmente efectivo para la realización de sus fines”. V. Íñiguez Hernández, *El fracaso del autogobierno judicial*, 40.

convenientes y funcionales, puesto que han ido introduciendo mecanismos para asegurar aquella incidencia política en el CGPJ, “castigarlo” reduciéndole funciones en etapas en que se considerase que se extralimitaba de las que tenía, etc. Los resultados de esta constante mutación del órgano están a la vista: ni aquel ha podido mantener una identidad reconocible y permanente, ni su funcionamiento se ha visto, desde luego, beneficiado, sino todo lo contrario. Se han resuelto, es verdad, algunos problemas creados por alguna reforma mediante la aprobación de otra ulterior, como sucedió con los problemas creados por la insólita reforma de 2013 (Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), que mutó el órgano introduciendo la exótica figura del vocal a tiempo parcial<sup>23</sup> y la hiperpotenciación del papel de la Comisión Permanente, elementos estos que tras la mencionada reforma de 2018 desaparecerán con la próxima (y postergada) renovación del CGPJ, pero, como se ha dicho, quedan otros problemas relevantes del CGPJ por resolver, algunos de ellos derivados, por ejemplo, de la también sorprendente reforma de la LOPJ en 2021 (Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo), que impide al órgano realizar nombramientos discrecionales de altos cargos judiciales mientras esté (como lo está desde hace más de tres años) en funciones; el resultado de esta reforma de carácter netamente político y finalidad de presión entre partidos está siendo ya el de generar un peligro de colapso en órganos tan relevantes como, entre otros, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, debido a las bajas por jubilación, fallecimiento, etc., que no se están pudiendo cubrir.

Sea como fuere, y volviendo a la cuestión de la elección de los vocales de origen judicial, la participación directa de los partidos políticos vía Cortes Generales en la elección de los 12 vocales judiciales, que se suman así a la elección de los 8 vocales juristas<sup>24</sup> que ya tenían reconocida las cámaras por la norma constitucional en su art. 122.3 (y todo ello con la correspondiente aproximación de los partidos a unas u otras asociaciones judiciales cuando

---

23. Sobre la misma, v. Gerpe Landín, Cabellos Espiérrez, “La reforma permanente”, 13-44; Donaire Villa, “La renovada configuración”, 51-67; Martínez Alarcón, “El TC avala la constitucionalidad”, *passim*.

24. Aunque esta cuota, que la Constitución refiere a “abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión” (art. 122.3 CE), parece lógico que debiera proyectarse sobre personas de profesiones jurídicas distintas de la de juez (pues los jueces y magistrados ya tienen su propia vía de acceso al CGPJ), es lo cierto que desde el principio, y en diversas renovaciones, se ha aprovechado también esta vía de juristas de reconocido prestigio para dar acceso al CGPJ a algunos jueces, lo que debe ser criticado por desvirtuar la previsión constitucional.

convenga, y viceversa), da una imagen de politización, provoca infiltración partidista en el gobierno del Poder Judicial, facilita el bloqueo del órgano y es una forma de elección cada vez más criticada desde todo tipo de instituciones y organismos del ámbito del Consejo de Europa y de la UE.

El resultado manifiestamente mejorable del sistema de elección de los 12 vocales judiciales por parte de los propios jueces que estableció la regulación inicial de la LOCGPJ de 1980 (Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero), que llevó a que miembros de una sola asociación coparan los puestos a cubrir, acabó por llevar a un cambio de sistema que, aunque no se preveía en el proyecto inicial de LOPJ que el Gobierno envió en 1985 a las Cortes, apareció durante la tramitación parlamentaria con la conocida como “enmienda Bandrés”. Las explicaciones que se dieron en defensa de la misma resultan, vistas en perspectiva, entre enternedoras y voluntaristas,<sup>25</sup> y sus efectos han sido evidentes para cualquiera.<sup>26</sup> El sistema ha sido después retocado ante la evidencia de que sus resultados fueron, como mínimo, tan disfuncionales como los del sistema previo. Pero ocurre que el sistema previo de la LOCGPJ de 1980, aplicado en un momento inicial en que la conformación de la judicatura era distinta a la actual, apenas había asociaciones, etc., era y es susceptible de mejora y cambio, mientras que el de elección parlamentaria de los vocales de

---

25. Decía el diputado Bandrés defendiendo su enmienda: “afortunadamente lo político impregna toda la vida pública y ya está bien de tratar la política como algo contaminante y la dedicación a la política como una perversión gravemente peligrosa, como un vicio que hay que evitar cuidadosamente. (...) La política lo impregna todo y también impregna el Poder Judicial. (...) Injuria a la Magistratura y al Parlamento quien afirma que si los representantes del pueblo nombran a todos los miembros del Consejo General del Poder Judicial se ha asesado un golpe mortal a la independencia del mismo. Los jueces van a seguir siendo independientes, (...) y van a poderlo ser más todavía, si cabe, porque en lo sucesivo el órgano que les gobierne, el que garantiza precisamente su libertad, va a tener el respaldo más noble y más poderoso que pueda concebirse en democracia, el propio pueblo a través de sus exclusivos y legítimos representantes”. V. Diario de Sesiones, Congreso, 26 de marzo de 1985, núm. 194, págs. 8893-8894. Pero el propio diputado autor de la enmienda, ya reencontrado con la cruda realidad, se lamentaría en 1990 de que “en el Congreso se ha pervertido el sistema, cayendo en un inadmisibles reparto de puestos y mercadeo de compromisos que nada tiene que ver con la configuración político-constitucional del consejo”. V. Bandrés, “Yo tuve la culpa”.

26. En palabras de Andrés Ibáñez, “si hubiera que caracterizar de la forma más expresiva lo ocurrido a partir de la entrada en vigor del sistema de elección de los vocales introducido en 1985, bastaría decir que los partidos, en especial los mayoritarios, no es que estén representados, es que llevan más de seis lustros efectivamente presentes y operativos en el Consejo, convertido así en un escenario más de la política general”. V. Andrés Ibáñez, “El Consejo: la institución devastada”, 78.

origen judicial, por más cambios que ha recibido desde 1985, sigue revelándose tan disfuncional como desde el inicio, al tiempo que, indudablemente, provoca de manera directa una reducción de la pluralidad interna en el CGPJ, puesto que sus vocales pasan de tener dos orígenes distintos (elección judicial y elección parlamentaria) a solo uno.<sup>27</sup>

El actual sistema, como se ha dicho, genera una gran variedad de problemas. Junto a los ya mencionados, el más evidente en los últimos tiempos es el del enorme retraso en la renovación del órgano ante la incapacidad de los principales partidos políticos de pactar entre ellos, y la inacción de las presidencias de las cámaras que, mostrándose deferentes con (y dependientes de) los partidos, renuncian a ejercer sus atribuciones y a impulsar el procedimiento de renovación conforme establece la LOPJ, lo que cuando menos obligaría a las fuerzas políticas a explicar en sede parlamentaria cuáles son sus reticencias, las que las tengan, a la hora de cumplir la Ley y el mandato de esta relativo a la renovación del órgano en tiempo y forma.<sup>28</sup>

Además, el sistema actual de elección posee un efecto perverso sobre el que no siempre se repara: fomenta la aproximación de las asociaciones judiciales a los partidos, a fin de encontrar la vía de promover al CGPJ a afiliados a aquellas, abriéndose así un cauce de politización indirecta del ámbito de la justicia.

---

27. Como señala Andrés Ibáñez sobre el CGPJ, “el carácter mixto de su formación electiva [es] no el inconveniente que machaconamente se ha sugerido (...) sino una suerte de metagarantía orgánica (...). Ese pluralismo ideal en la procedencia de los vocales (que debería ser, a su vez, pluralidad dentro de cada sector de estos) es lo único capaz de asegurar la existencia de auténtico pluralismo interno (...), justo lo opuesto a esa obscenidad de la sistemática ruptura en dos del pleno, que es a lo que el CGPJ normalmente acostumbra”. V. Andrés Ibáñez, “El Consejo: la institución devastada”, 78.

28. El presidente del CGPJ y del TS comunicó a las presidencias de las dos cámaras, conforme establece el art. 568 LOPJ, los datos que este establece a los efectos de iniciar el procedimiento de renovación, y abrió el proceso de presentación de candidaturas entre jueces y magistrados (véase su acuerdo de 3 de agosto de 2018, consultable en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Renovacion-del-CGPJ/Inicio-del-procedimiento/>). Tras el plazo de presentación de candidaturas se recibieron: la Asociación Profesional de la Magistratura; b) 5 por la Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria; c) 8 por la Asociación de Juezas y Jueces para la Democracia; d) 1 por Ágora Judicial, y e) 24 avalados por jueces y magistrados (datos consultables en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Un-total-de-50-jueces-y-magistrados-optan-a-ser-vocales-en-el-proximo-mandato-del-CGPJ->). En el momento de cerrar este trabajo la prensa informa de la posible reanudación de negociaciones entre las principales fuerzas políticas de cara a un posible acuerdo de renovación, siendo incierto aún si este llegará a darse.

Quienes deseen presentarse con el aval de sus compañeros, por otra parte, pueden verse igualmente compelidos a buscar tal aproximación si desean que su candidatura tenga visos de éxito, pues según muestra la práctica, en el proceso de elección en las Cortes no son prioritarios los méritos mayores o menores de dichos candidatos, que en todo caso se dan por descontados, sino la proximidad a un partido, procediendo después cada uno de los partidos que están en situación de proponer a sus candidatos a hacerlo, bajo el acuerdo tácito de que unos partidos respetarán la elección de los otros, por más que les disguste, a cambio de que no se cuestione la propia. Así ha funcionado también el sistema en relación con otros órganos, con los consiguientes efectos de erosión para la imagen de estos, como puede verse con la última renovación parcial del Tribunal Constitucional, calificable de muchas formas excepto de edificante.

Conocidos, pues, los efectos que el sistema produce sobre el CGPJ y sobre su imagen, parece ya inaplazable la necesidad de volver al sistema inicial de elección de los vocales de origen judicial por parte de los propios jueces, solo que mejor regulado, a fin de eliminar todas las disfunciones que el actual sistema provoca, pero sin incurrir en las que la regulación de 1980 causó.<sup>29</sup> La mayor normalización en el funcionamiento del CGPJ que el cambio de sistema produciría,<sup>30</sup> los beneficios para la imagen del mismo, el regreso a las renovaciones temporáneas (al menos en lo referido a los doce vocales de origen judicial), el cese de las cada vez más frecuentes críticas procedentes del Consejo de Europa o de la UE, etc., todo ello pondría al órgano en una situación mejor para poder procederse con sosiego a su reestructuración interna a través de la creación en su seno de los consejos de justicia.

Y en cuanto a estos, y por todas las razones antedichas, debería evitarse por todos los medios disponer el nombramiento directo por parte del parlamento autonómico del tercio de los miembros del consejo de justicia correspondiente

---

29. En torno al sistema de elección y las posibles vías de reforma, v. Gómez Colomer, “Sobre el nombramiento”, 209-236; Serra Cristóbal, “La elección de los miembros”, 277-302; Cabellos Espiérrez, “La reforma inacabada”, esp. 33 y ss.

30. Aunque los vicios actuales siguieran dándose en la elección de los 8 vocales juristas de reconocido prestigio que la Constitución asigna expresamente a las Cortes (art. 122.3 CE), al menos en cuanto a la elección de los otros 12 vocales de origen judicial podría esperarse, si se estableciese una regulación mínimamente prudente, que el sistema de elección y, con él, el funcionamiento del CGPJ mejorasen de manera apreciable.

a juristas de reconocido prestigio. Y ello porque se reiterarían todos los peligros que ya vemos actualmente verificados con el CGPJ, solo que ahora la politización vendría del ámbito autonómico y en relación con estos consejos de justicia. Si se corrige el defecto en el plano del CGPJ, igualmente ha de evitarse su reproducción en el plano de los citados consejos. El parlamento autonómico puede, pues, proponer candidatos al CGPJ, por ejemplo a través de ternas, pero ha de ser el CGPJ quien elija finalmente qué juristas de reconocido prestigio deben ir a formar parte del correspondiente consejo de justicia.

El segundo problema esencial en el CGPJ que se indicó al principio como necesitado de reforma antes de introducir la nueva regulación de los consejos de justicia es el modo de llevar a cabo, por parte del CGPJ, los nombramientos discrecionales, pues tradicionalmente la discrecionalidad ha lindado peligrosamente con la arbitrariedad mediante el uso de un procedimiento con defectos evidentes, como el Tribunal Supremo ha tenido que poner de manifiesto cuando ha anulado nombramientos.<sup>31</sup> El Reglamento de 2010 del Consejo no fue sino un intento bastante más aparente que real de ordenar el modo de realizar dichos nombramientos, pero estableciendo un procedimiento que impedía realmente calibrar de modo correcto el mérito y la capacidad de los candidatos.<sup>32</sup> La reforma de 2018, antes citada, ha introducido en la LOPJ correcciones valiosas (que debieran permitir que las valoraciones de méritos se hagan con mayor objetividad y en el marco de un procedimiento mínimamente coherente),<sup>33</sup> pero es cierto que todavía queda camino por recorrer y que habrá que ver hasta qué punto el Consejo toma en serio la aplicación de las exigencias legales o acaba vadeándolas bajo una apariencia de cumplimiento, como han denunciado varias asociaciones judiciales; probablemente la reforma de 2018 es un paso en el buen camino, pero necesita aún de nuevos retoques que hagan para el CGPJ insoslayable el abandono

---

31. Andrés Ibáñez identifica el problema de los nombramientos discrecionales como “una cuestión-test, que es la más idónea para hacer luz sobre el modo de proceder en/con la institución [el CGPJ] (...). Ha sido una constante ya histórica, en el examen de la peculiar *observancia* por parte del Consejo de los constitucionales principios de «capacidad y mérito» (art. 103.3) cuyo lugar se ha visto ocupado con alarmante frecuencia por preferencias sesgadas por el tráfico de diversas influencias, las relaciones de amistad, las filiaciones políticas y otras, obviamente, no verbalizables ni verbalizadas”. V. Andrés Ibáñez, “El Consejo: la institución devastada”, 82.

32. Un análisis de las deficiencias y disfunciones del Reglamento del CGPJ de 2010 sobre nombramientos puede verse en Cabellos Espiérrez, “La reforma inacabada”, 19-23.

33. Sobre ello, v. Cabellos Espiérrez, “La reforma inacabada”, 23-28.

de un procedimiento de nombramiento que infravalora y evita tanto como puede la valoración real y objetiva de los méritos de los candidatos, y la comparación igualmente real entre estos. Y ello es relevante por cuanto, aunque a primera vista no se muestre como especialmente evidente, existe una línea de continuidad entre los problemas del sistema de elección de los vocales del Consejo y los problemas, a su vez, del sistema de nombramientos de altos cargos judiciales.

Y es que en la medida en que no se aprecie claramente que, en los nombramientos de altos cargos judiciales por el Consejo, la discrecionalidad de este se ajusta a unos límites claros, persistirá la sospecha de que si los partidos quieren controlar al cien por ciento el nombramiento de los vocales del órgano, es porque desean así, de manera mediata, influir sobre el perfil de los altos cargos judiciales que luego, con apreciable liberalidad, el Consejo elija.<sup>34</sup> Se trata, pues, de establecer mecanismos que permitan que, de entre varios candidatos semejantes en idoneidad, el Consejo pueda ciertamente elegir discrecionalmente a uno u otro, pero que no habiendo tal semejanza y siendo los méritos de un candidato superiores a los de otro, no haya modos de acabar nombrando, en aras de una mal ejercida discrecionalidad, al que tiene menos. Y, obviamente, para saber quién tiene más y quién tiene menos méritos hay que anunciar con carácter previo al concurso qué méritos se valorarán y con qué peso, para que sea posible la comparación real (y debidamente cuantificada en cada caso) entre candidatos. Luego el Consejo ya repartirá puntuaciones conforme a las horquillas que se hayan prefijado, y ahí ejercerá su discrecionalidad técnica, como lo habrá hecho antes al decidir los baremos. Pero si esto no existe, el proceso de elección se convierte en un mero formalismo que sirve para envolver una decisión previamente tomada por un sector u otro de los miembros del órgano.<sup>35</sup>

---

34. Como señala Jiménez Asensio, el CGPJ “tiene una penetración muy fuerte de la política a través de los nombramientos de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y, por medio de ellos, del nombramiento ulterior de cargos gubernativos o de magistrados del Tribunal Supremo”. V. Jiménez Asensio, “Poder Judicial”, 483. Por tanto, la penetración política en el órgano de gobierno tiene un efecto reflejo, que es la expectativa de los partidos proponentes de poder influir *a posteriori*, de manera mediata, en los nombramientos de altos cargos judiciales.

35. Sobre esta cuestión son imprescindibles los trabajos de Igartua Salaverría. De entre los últimos puede verse, por ejemplo, Igartua Salaverría, “¿«Avasalla» la Sala 3.<sup>a</sup> del TS al CGPJ?”, 217-245.

Así pues, ese modo de tomar decisiones (que, como se ha dicho, combinado con el modo de elección de los miembros lleva a arrojar sospechas de partidismo) también perjudica a la imagen del CGPJ, y puede por ello llevar a pensar que los consejos de justicia serían más de lo mismo y heredarían esos vicios, y que al informar las propuestas de nombramientos que les corresponda hacer se conducirán con idéntica y mal entendida liberalidad, multiplicándose así los problemas que en este ámbito se dan. Una reforma de esta cuestión en el CGPJ, por tanto, evitaría los peligros hasta ahora mencionados y supondría para los consejos de justicia creados en su interior marcar una clara línea de actuación.

Introducidas, pues, las necesarias reformas en el CGPJ a fin de abordar al menos esos dos problemas existentes, introducir los consejos de justicia resultaría realista y, además, puede ser útil: su creación fue incluso pedida en su momento por el propio CGPJ, en su informe previo a la reforma de la LOPJ de 2013, en el marco de la reconfiguración del órgano de gobierno de los jueces que el legislador en aquel momento proyectaba. El CGPJ estimó que los consejos podían ser útiles a fin de preparar para la Comisión Permanente los asuntos relativos al respectivo territorio sobre los que aquella hubiera de pronunciarse (con la nueva regulación surgida a raíz de la reforma de 2018 hablaríamos del Pleno), y calificó de negligencia inexcusable que la reforma proyectada en 2013 ignorase el desarrollo legislativo del bloque de constitucionalidad que representan los estatutos de autonomía.<sup>36</sup>

Es verdad que frente a esto se ha opuesto a veces la crítica de la hipotética ruptura de la unidad en el gobierno del Poder Judicial, pero tal ruptura no es cierta (los consejos pertenecerían al CGPJ, de modo que nada se rompe, sino

---

36. Informe de 6 de febrero de 2013 sobre el anteproyecto de reforma. En él, en relación con los consejos de justicia, el CGPJ señalaba que “ignorar [en la reforma de la LOPJ entonces en curso] el desarrollo legislativo del bloque de constitucionalidad que representan los estatutos de autonomía constituiría una negligencia inexcusable” (pág. 21). Partiendo de la puerta abierta que la STC 31/2010 dejaba a la creación de los consejos vía reforma de la LOPJ, el CGPJ añadía que “resulta oportuno y necesario que cuando —de manera única y excepcional— se aborda una reforma exclusiva de la LOPJ que atañe a la estructura y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, se introduzca esa previsión y se prevea la descentralización o desconcentración de competencias del mismo en favor de los consejos de justicia autonómicos, en temas tan importantes, entre otros, como determinados supuestos en materia disciplinaria, en competencias sobre gestión y organización y en materia de protección de datos, y que sean todas ellas posteriormente revisables ante el Pleno del Consejo General del Poder Judicial” (ídem). Las sugerencias del CGPJ, obviamente, fueron ignoradas en este tema.

que simplemente el órgano se estructura y actúa de un modo diferente<sup>37</sup>); también se ha hablado de la posible fragmentación y el mal funcionamiento de la función de gobierno del Poder Judicial a que la entrada de los consejos daría lugar, pero esto son, en cualquier caso, meras hipótesis cuya verificación o no dependerá de cómo se pongan en marcha los consejos;<sup>38</sup> también se ha expresado preocupación sobre su posible contribución a la politización del gobierno del Poder Judicial, objeción a la que ciertamente no cabe desatender vista la ejecutoria del propio CGPJ, aunque, una vez más, el hecho de que ese peligro se dé o no dependerá del grado de responsabilidad institucional que sean capaces de desplegar tanto las fuerzas políticas como los miembros finalmente elegidos para estos órganos.<sup>39</sup> Pero frente a todo ello hay que recordar que los consejos pueden contribuir a mejorar el funcionamiento del CGPJ, al trasladarle parecer y opinión sobre numerosos asuntos, sobre los que luego este decidirá,<sup>40</sup> y hacerlo desde una perspectiva más apegada al correspondiente territorio, y con ello aportar un conocimiento más preciso de las necesidades de este y de los problemas que puedan existir en cada juzgado y tribunal de la demarcación autonómica correspondiente, con una perspectiva que difícilmente se podrá tener de igual modo desde el CGPJ para todo el territorio estatal.<sup>41</sup>

---

37. Sobre el principio de unidad, v. igualmente las reflexiones de Porras Ramírez, que señala cómo el alcance de este se dirige esencialmente a impedir las jurisdicciones especiales, dados los precedentes históricos existentes en relación con estas, pero no, desde luego, a determinar un tipo u otro de sistema de gobierno del Poder Judicial, que en todo caso corresponderá establecer al legislador, en el marco de su labor de desarrollo de la normativa constitucional dispuesta en este ámbito. V. Porras Ramírez, “La territorialización del gobierno”, 148-149.

38. En torno a ello v. Íñiguez Hernández, *El fracaso del autogobierno*, 502-504. El rendimiento de los consejos, señala el autor, “dependerá del funcionamiento efectivo de estos órganos, que será mejor y quizá incluso ayude a modificar el CGPJ, si su actividad resulta ser más transparente, motivada, pluralista y sujeta a control externo y responsabilidad. Y que merecerá los mismos reproches que aquél [el CGPJ] si reproduce o incrementa sus vicios” (pág. 504).

39. Véase una visión crítica, incluyendo buena parte de estos aspectos, en Terol Becerra, *Reivindicación*, 97-102.

40. Sobre el carácter eminentemente propositivo de los consejos, v. Porras Ramírez, “La territorialización del gobierno”, 143.

41. Terol Becerra añade, no obstante su posición netamente crítica respecto de los consejos, otra posible ventaja, como sería la de aminorar el corporativismo en el seno del CGPJ. V. Terol Becerra, *Reivindicación*, 101.

## 5. ¿Cómo regular los consejos? Algunas reflexiones sobre aspectos centrales de su posible regulación

Los consejos de justicia, por tanto, aún son posibles, pero bajo ciertas prevenciones, porque, como se dijo, los propios problemas endémicos del CGPJ afectan al modo como tradicionalmente se ha recibido (cabría decir mejor: se ha rechazado) toda idea de desconcentración de este. Es por ello por lo que, a la hora de dar una regulación en la LOPJ a los consejos de justicia, se debe ser especialmente cuidadoso con una serie de aspectos.

- a) Con carácter preliminar, debe decidirse si generalizarlos a todo el territorio estatal o implantarlos únicamente en aquellos territorios autonómicos cuyos estatutos los hayan incorporado. Hay buenas razones para abogar por la primera solución: evitar la heterogeneidad en el gobierno del Poder Judicial, hacer real la aproximación de este a todo el territorio estatal y no solo a una parte del mismo, lograr que las ventajas para el funcionamiento del CGPJ procedentes de la existencia de estos órganos para él auxiliares sean plenas y no solo parciales, o evitar diferencias injustificadas en el funcionamiento de la Administración de Justicia entre territorios autonómicos. Lógicamente, el modelo de consejo que se incorpore solo puede ser el que planteaban los nuevos estatutos catalán y andaluz, pues el de otros estatutos reformados tras 2006 no es más que una mera comisión asesora autonómica para asuntos obviamente no relacionados con el gobierno del Poder Judicial.
- b) Debe reflexionarse, asimismo, en torno a cómo se elegirían los miembros del consejo de justicia, y por quién. En el proyecto de ley de 2006 los consejos tenían una composición mixta (jueces —natos y electos— y también juristas). Es una solución razonable que, además de reflejar la propia configuración del CGPJ, permite dotar a los consejos de una pluralidad interna de la que ahora carecen las salas de gobierno. Ahora bien: si el parlamento autonómico interviene en la elección de esa parte de los miembros del órgano, que serán no jueces sino juristas de otras procedencias, como el proyecto de ley o el Estatuto catalán establecían, ha de ser, como ya se indicó anteriormente, mediante propuesta de ternas dirigidas por el parlamento autonómico al CGPJ, y no mediante una decisión cerrada del parlamento ante la que el CGPJ solo pueda asentir, pues no sería lógico que, si hablamos de un órgano desconcentrado del CGPJ, este no tuviera nada

que decir sobre una parte de los miembros de los consejos que vendrían designados desde poderes del Estado distintos al judicial. En tal sentido, por tanto, la solución de las ternas enviadas desde los parlamentos autonómicos (a imagen de lo previsto en el art. 330.4 LOPJ para la provisión de una de cada tres plazas de magistrados de la sala civil y penal de los TSJ) resultaría razonable.

El resto de los miembros del consejo de justicia, como se dijo, procederían por diversas vías del interior de la carrera judicial: vocales judiciales elegidos por los propios jueces y vocales judiciales natos. Igualmente, habría que verificar un sistema de elección en lo referido a ese tercio de vocales jueces elegidos por sus compañeros, que asegurara la proporción entre categorías judiciales, la proporción entre jueces asociados y no asociados, etc.<sup>42</sup>

Lo anterior, y especialmente lo relativo a la elección de los vocales de origen no judicial, es importante para perseguir el necesario objetivo de romper cualquier imagen de dependencia de los consejos de justicia respecto de los partidos (con la mediación o no de las asociaciones judiciales), que haría que los consejos de justicia, en vez de ser una solución útil para acercar las funciones del CGPJ a los territorios autonómicos y desde una perspectiva de composición plural, fueran en realidad una no-solución que agravara los problemas que ya hay actualmente en el CGPJ en cuanto a la imagen de colonización partidista del órgano.

Por último, y en la medida en que, en los términos que se indicarán en el epígrafe próximo, se opte por la coexistencia de consejos de justicia y salas de gobierno de los TSJ, la presidencia de ambos órganos tendría que recaer en la misma persona, por razones de eficacia práctica y para evitar disfunciones y contradicciones en el funcionamiento de uno y otro. Así, el presidente del TSJ tendría que presidir también el consejo de justicia, y en la LOPJ debería establecerse cuáles de sus funciones las ejercería en calidad de presidente de un órgano o del otro.

c) Otra cuestión relevante a decidir es la relativa a qué diferencia tendrían los consejos de justicia con las salas de gobierno de los TSJ, y por tanto, si

---

42. Téngase en cuenta igualmente la posibilidad de valorar la integración de otros miembros en la línea de lo establecido en el proyecto de ley de la VIII Legislatura (fiscal jefe, jueces decanos...).

convivirían con estas o supondrían su desaparición, al ser las funciones de las salas absorbidas por los consejos.<sup>43</sup> En realidad, la creación de los consejos de justicia no tendría por qué suponer la desaparición de las salas de gobierno de los TSJ, que han mostrado su utilidad y que, además, podrían ejercer una serie de funciones no del todo idóneas para los consejos de justicia, por la composición de estos. De este modo podría efectuarse un reparto de funciones entre consejos y salas, de manera que:

- 1) Quedasen para las salas de gobierno de los TSJ aquellas de sus actuales funciones más ligadas al desempeño de la función jurisdiccional (apartados 1 a 4 del art. 152.1 LOPJ: reparto de asuntos, turnos para la composición de salas y secciones, medidas en caso de disidencia entre magistrados, completar la composición de las salas cuando sea preciso, y realizar la aprobación provisional de las listas de jueces y magistrados suplentes).
- 2) Las demás funciones del art. 152.1 LOPJ quedarían para los consejos de justicia, con carácter eminentemente propositivo en general.<sup>44</sup> Tendrían, pues, responsabilidades en ámbitos relevantes como el ejercicio de la potestad disciplinaria en los términos que la LOPJ dispusiera, la propuesta de realización de visitas de inspección, la promoción de expedientes de jubilación por incapacidad, la elaboración de informes, la propuesta al CGPJ de medidas de mejora, el requerimiento a las

---

43. Debe recordarse que, antes de formularse la opción de los consejos de justicia, las propias salas de gobierno de los TSJ se habían señalado también como posibles vías para aproximar el gobierno del Poder Judicial al territorio autonómico, tanto aumentando sus competencias como estableciendo cauces de delegación de funciones del CGPJ hacia ellas (tales medidas las contenían, por ejemplo, el Libro Blanco de la Justicia de 1997 o el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia de 2001, pero no tuvieron recorrido real posterior). En algún momento también se llegó a plantear que un tercio de los miembros de las salas fueran juristas elegidos por el parlamento autonómico, solución esta que contenía la versión inicial de un informe que aprobó el CGPJ en julio de 2000 sobre medidas de mejora de la Administración de Justicia, pero que no se mantuvo en la versión finalmente aprobada. En torno a ello, v. Cabellos Espiérrez, “La adecuación del Poder Judicial al modelo de Estado”, 77-124. En sentido muy distinto, en cambio, el proyecto de ley tramitado durante la VIII Legislatura, al que nos hemos referido en estas páginas, suponía la desaparición de las salas de gobierno de los TSJ.

44. Con todo, también podría plantearse dejar para las salas de gobierno de los TSJ funciones como recibir juramento o promesa de los magistrados y darles posesión de su cargo (art. 152.1.11 LOPJ), expedir los nombramientos de los jueces de paz (art. 152.2.3 LOPJ) o tomar conocimiento de los planes anuales de sustitución elaborados por las juntas de jueces (art. 152.24 LOPJ), entre otras; las combinaciones posibles son, lógicamente, múltiples.

administraciones competentes de que se exigieran responsabilidades disciplinarias al personal no judicial dependiente de ellas, informar al CGPJ en el marco del procedimiento de elección de altos cargos jurisdiccionales correspondientes a órganos judiciales sitos en la comunidad (presidente del TSJ, presidentes de las audiencias provinciales...), o elaborar propuestas de medidas de refuerzo de los órganos jurisdiccionales que lo necesitasen, entre otras facultades comprendidas en los actuales arts. 152.1 y 2 LOPJ. Asimismo, la LOPJ podría prever que las CC. AA. pudiesen delegar en los consejos funciones relacionadas con la gestión de la Administración de Justicia en el territorio autonómico y que, siendo coherentes con la función y finalidad del consejo, a la comunidad le pudiera interesar ejercer con el concurso y la ayuda del consejo de justicia.

Otra posibilidad sería, ciertamente, la supresión de las salas de gobierno, pero de modo que dentro de los consejos de justicia hubiera una comisión judicial, al estilo de la prevista en el proyecto de ley de la VIII Legislatura, que, compuesta únicamente por los miembros jueces del consejo, tomara las decisiones relativas a las materias de los arts. 1 a 4 del 152.1 LOPJ. Pero como se ha dicho, esta solución no sería imprescindible, y la coexistencia de consejos y salas sería perfectamente posible.

d) Por último, el CGPJ tendría la última palabra sobre las propuestas que le hicieran llegar los consejos de justicia, resolvería los recursos frente a sus actos, etc., en los términos que la LOPJ estableciera, en coherencia con el carácter de los consejos como órganos desconcentrados respecto del CGPJ.

## 6. A modo de conclusión

La aproximación del Poder Judicial al modelo autonómico de Estado ha sido un proceso incompleto, lento y tortuoso.<sup>45</sup> En los términos indicados, los consejos de justicia podrían ser una oportunidad de acercamiento del gobierno

---

45. Como señala Jiménez Asensio, “el Poder Judicial en estos cuarenta años de desarrollo constitucional se ha mostrado poco receptivo, algunas veces ciertamente insensible, a abrazar la fórmula constitucional del Estado autonómico con todo lo que ello implica (...). El proceso de apertura territorial del Poder Judicial y de la Administración de Justicia es (...) lento de solemnidad y apenas consigue mejorar los rendimientos de una institución que muestra sig-

del Poder Judicial al territorio autonómico, bajo un órgano de composición plural y mixta (a diferencia de las actuales salas de gobierno, de composición íntegramente judicial) y, por ello, podrían tener una visión más amplia de los problemas y las necesidades de la justicia en el territorio de cada comunidad, al integrar visiones procedentes de la abogacía, la procura, la fiscalía, la academia, etc. También contribuiría a esa visión plural si, como se ha dicho, se regulara tomando ciertas precauciones la intervención en el proceso de formación del órgano del parlamento autonómico, con un papel no decisorio, sino propositivo.

Sería, pues, un tipo de órgano que pertenecería al propio CGPJ, evitándose así la ruptura de la función de gobierno de este y cumpliéndose plenamente con las prescripciones constitucionales, mediante reforma de la LOPJ. Los efectos que, como se ha indicado, podría tener su introducción en el plano del gobierno del Poder Judicial serían, a mi juicio, apreciables y, desde luego, beneficiosos. Ahora bien: la historia del CGPJ, órgano del que los consejos dependerían, y su rendimiento y ejecutoria arrojan los suficientes claroscuros como para tener que ser conscientes de que la introducción de la figura de los consejos no puede hacerse de cualquier modo, de que el CGPJ tiene importantes problemas pendientes de resolución que deben ser abordados con carácter prioritario y, con ello, sentarse las bases no solo para la regeneración del órgano en aquellos aspectos en los que está funcionando de modo deficiente, sino también para que este pueda acoger posteriormente una reestructuración organizativa interna como la que le aportaría la creación de los consejos de justicia.

La cuestión radica, por tanto, no en si se puede desconcentrar (el propio TC acabó aceptándolo en su STC 31/2020, bajo la condición de que fuera la LOPJ la que lo hiciese), sino en cómo hacerlo, con qué estrategia. Y, como se ha dicho, la reformulación del CGPJ debe ser integral, y la introducción de los consejos debe ir acompañada (o precedida) por la introducción de reformas de calado aún mayor, en ámbitos como la elección de los miembros del CGPJ o la forma de este de llevar a cabo nombramientos discrecionales de altos cargos judiciales. Para todo esto hace falta una muy notable voluntad política, y una evidente capacidad de pacto entre las principales fuerzas. En la coyuntura

---

nos evidentes de fatiga en su funcionamiento ordinario”. V. Jiménez Asensio, *Poder Judicial*, 498-499.

política de estos últimos tiempos no parece que quepa esperar con gran optimismo que algo así se produzca. Pero ello no debe llevar a dejar de insistir en la necesidad de acometer, lo antes posible, las reformas de calado precisas que un órgano como el CGPJ, el más accidentado y disfuncional de nuestro entramado constitucional, necesita. Y en el marco de esas reformas puede llegar también el momento de optar por la desconcentración de las funciones de gobierno del Poder Judicial, el momento, en fin, de los consejos de justicia.

## Bibliografía

- Álvarez Conde, E. *Reforma constitucional y reformas estatutarias*. Madrid: Iustel, 2007.
- Andrés Ibáñez, P. “El Consejo: la institución devastada”. *Jueces para la Democracia* 100 (2021): 75-88.
- Aparicio Pérez, M. A. “Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial”. *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia 31/2010, edición electrónica.
- Balaguer Callejón, F. “Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio”. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho* 15 (2010).
- Ballester Cardell, M. “El Poder Judicial a les Illes Balears”. En A. Blasco Esteve (dir.), *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, 954 y ss. Cizur Menor: Thomson-Civitas, 2008.
- Cabellos Espiérrez, M. A. “La adecuación del Poder Judicial al modelo de Estado”. *Revista Vasca de Administración Pública* 68 (2003): 77-124.
- . “Los consejos de justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro”. *Revista de Derecho Político* 80 (2011): 89-116.
- . “Poder Judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia 31/2010, edición electrónica.
- . “La reforma inacabada: el Consejo General del Poder Judicial ante su enésima reformulación”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 118 (2020): 13-44.
- Donaire Villa, F. J. “La renovada configuración de la comisión permanente del CGPJ tras la L. O. 4/2013”. En L. Aguiar de Luque, *Independencia judicial y Estado constitucional*, 51-67. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
- Elvira Perales, A. “Informe nacional: España”. En L. Aguiar de Luque, *Independencia judicial y Estado constitucional*, 207-217. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
- Gerpe Landín, M., y M. A. Cabellos Espiérrez. “La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 103 (2015): 13-44.
- . “La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la STC 31/2010”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 12 (2011).
- Giménez Gluck, D. “Informe nacional: España”. En L. Aguiar de Luque, *Independencia judicial y Estado constitucional*, 219-230. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

- Gómez Colomer, J. L. “Sobre el nombramiento del presidente y de los vocales del CGPJ. Una reflexión desde el sentido común”. *Teoría y Realidad Constitucional* 44 (2019): 209-236.
- Igartua Salaverría, J. “¿«Avasalla» la Sala 3.<sup>a</sup> del TS al CGPJ? (De nuevo sobre el control judicial de la discrecionalidad)”. *Revista Vasca de Administración Pública* 106 (2016): 217-245.
- Íñiguez Hernández, D. *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid: Thomson-Civitas, 2008.
- Jiménez Asensio, R. “Poder Judicial y Administración de Justicia”. *Iura Vasconiae* 16 (2019): 459-501.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. “El Poder Judicial en Andalucía y las competencias autonómicas en materia de justicia”. En S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Thomson-Civitas, 2008.
- . “La posició del Poder Judicial a l’Estat Autonòmic”. En *Autonomia i Justícia*, vol. IV. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1998.
- Martínez Alarcón, M. L. “El TC avala la constitucionalidad de la reforma del CGPJ del año 2013. La sentencia 191/2016, de 15 de noviembre”. *Revista General de Derecho Constitucional* 24 (2017).
- Porras Ramírez, J. M. “La justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación”. *Teoría y Realidad Constitucional* 24 (2009): 265-292.
- . “La territorialización del gobierno del Poder Judicial y el futuro incierto de los consejos de justicia autonómicos”. En M. Gerpe Landín y M. A. Cabellos Espiérrez (coords.), *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico*, 137-152. Madrid: Marcial Pons, 2013.
- Rosado Iglesias, G. “Gobierno del Poder Judicial y Estado autonómico”. En M. Gerpe Landín y M. A. Cabellos Espiérrez (coords.), *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico*, 107-136. Madrid: Marcial Pons, 2013.
- Serra Cristóbal, R. “La elección de los miembros del CGPJ. Una propuesta de consejo más integrador e independiente”. *Teoría y Realidad Constitucional* 31 (2013): 277-302.
- . “Informe nacional: España”. En L. Aguiar de Luque, *Independencia judicial y Estado constitucional*, 285-297. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
- Terol Becerra, M. *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.