

Resumen del informe:

Numerosos son los riesgos jurídicos que entrañaría de la implantación de los Consejos Autonómicos de Justicia, desde la inconstitucional ruptura de la unidad jurisdiccional hasta las presión profesional sobre los jueces y magistrados que prestan sus servicios en territorios sometidos a tensiones separatistas, además de la multiplicación por 17 de los mismos problemas de politización y arbitrariedad en los nombramientos judiciales que ya afectan al Consejo General de Poder Judicial.

Texto íntegro del informe:

GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y CONSEJOS DE JUSTICIA AUTONÓMICOS

Índice

- 1.Principio de unidad jurisdiccional.
- 2.Principio de unidad del gobierno del Poder Judicial.
- 3.La politización autonómica del gobierno del Poder Judicial.
- 4.Conclusión

1. Principio de unidad jurisdiccional.

La jurisdicción es España es única. Aun así, sobre esa unidad jurisdiccional se ciernen amenazas de fragmentación, no tanto de manera directa, pues goza de protección constitucional, sino oblicua, mediante propuestas de descentralización del gobierno del poder judicial.

Recordemos que la Constitución establece el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5 CE) y también el de unidad en el gobierno del poder judicial, siendo el Consejo General del Poder Judicial el órgano de gobierno del mismo a partir de lo establecido en el art. 122.2 CE, sin que ningún otro órgano pueda ejercer el gobierno de los órganos jurisdiccionales (STC 31/2010, FJ

47). Es por esta razón que en su momento se consideró contrario a la Constitución la creación de un Consejo de Justicia de Cataluña en el art 97 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, uno de los pocos preceptos del mencionado Estatuto que fueron declarados inconstitucionales por el TC.

No puede, sin embargo, descartarse que por una u otra vía se intente de nuevo fraccionar el gobierno del poder judicial, quizás como paso previo o necesario para una fragmentación de la jurisdicción. En este sentido, deber recordarse que en el año 2006 se trató un proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOPJ que creaba los Consejos de Justicia Autonómicos. La Ley no se aprobó y, por tanto, se mantiene el sistema de gobierno del poder judicial que diseñaba la LOPJ en 1985 y que tiene en su cúspide al CGPJ y, supeditados a éste, las salas de gobierno del TS, AN, TSJ, presidentes de tribunales y audiencias, jueces decanos y juntas de jueces^[1].

Desde hace años, sin embargo, se viene planteando la posibilidad de “descentralizar” el CGPJ; esto es, el gobierno de los jueces; un planteamiento que se hace tanto desde la academia como desde la política, en ocasiones vinculado a la petición de recuperar aquellas partes del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 que fueron declaradas inconstitucionales; entre ellas -y seguramente de forma señalada- lo relativo al Consejo de Justicia de Cataluña. Se hace necesario, por tanto, valorar la relevancia de estas propuestas y sus consecuencias. Para ello ha de subrayarse la importancia que en la arquitectura constitucional tiene el principio de unidad de la jurisdicción. Tal como establece el art. 117.5 de la CE, la jurisdicción se asienta en el principio de unidad jurisdiccional, lo que en un Estado fuertemente descentralizado como es España, supone un rasgo destacado; puesto que es, precisamente, el Poder Judicial, el único que no se reparte entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que es uno para todo el Estado.

Podría ser de otra forma, desde luego; y es conocido que hay estados en que la jurisdicción no es una, sino múltiple; ahora bien, este no es el modelo español y, además, hemos de descartar que fuera posible una simple conversión del actual modelo en otro en el que los

órganos jurisdiccionales con sede en cada Comunidad Autónoma pasarían a ser considerados como justicia autonómica; puesto que en los sistemas en los que existe una fragmentación de la jurisdicción es inevitable que haya órganos jurisdiccionales que lo sean del conjunto del Estado (federales si se quiere) y que no tendrían que quedar necesariamente reducidos al Tribunal Supremo y Audiencia Nacional (aparte de la posición particular del Tribunal Constitucional); porque también sería necesaria una jurisdicción federal para conocer de aquellas cuestiones que son competencia federal, como sucede en Estados Unidos, por ejemplo.

Obviamente, también puede optarse por otros modelos, pero aquí tan solo destacamos que la transformación de un sistema de unidad jurisdiccional en uno que no lo sea no es tarea que pueda realizarse a base de automatismos, sino que precisa una reflexión profunda. Y ello porque supondría necesariamente la reforma de la Constitución española en uno de sus aspectos esenciales. Sería una mutación estructural de gran envergadura, por lo que precisaría de un amplio consenso, no sólo jurídico sino político y hasta social. Si un paso tan decisivo se emprende apresuradamente, atendiendo solo circunstancias coyunturales, corremos el riesgo de colapso de nuestra arquitectura constitucional.

Por otra parte, como se ha avanzado, en el caso de España esta unidad de la jurisdicción no es casual, sino que forma parte de los elementos estructurales de la Constitución de 1978. La unidad de la jurisdicción permite que se dote de coherencia a una pluralidad de fuentes normativas, tanto de origen estatal como autonómico; lo que tiene consecuencias en todas las ramas del derecho, tanto de derecho público como de derecho privado. Se trata, por otra parte, de una opción que no es en absoluto indiferente a la estructura política del Estado. Frente a la importancia cada vez mayor de las Comunidades Autónomas en el conjunto del Estado, el Poder Judicial, como institución estatal, sirve de equilibrio ante la creciente descentralización y no cabe duda de que una fragmentación de la jurisdicción aceleraría esa descentralización. Además, como se explicará a continuación, se vislumbran graves incertidumbres susceptibles de cuestionar la independencia judicial.

2. Principio de unidad de gobierno del Poder Judicial.

Cierto es que la unidad jurisdiccional, como factor estructurante de nuestra arquitectura estatal, goza de protección constitucional. Pero, ¿qué decir con respecto a la unidad del gobierno del Poder Judicial?

Desde una perspectiva artificialmente formal, podría diferenciarse entre unidad jurisdiccional y fragmentación del gobierno del poder judicial. Para ello habría que poner el acento en el necesario sometimiento de los jueces a la ley y al derecho en tanto que esencia de su independencia interna en el ejercicio del poder jurisdiccional. Ahora bien, en la actualidad no cabe duda de que esa independencia interna precisa también una independencia externa, en tanto en cuanto cuestiones como el régimen de nombramientos, ascensos o disciplinario de los jueces puede acabar teniendo incidencia en, al menos, la percepción de independencia de los jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional. Es por ello que ha de velarse porque los órganos de gobierno de los jueces estén libres de influencias indebidas de otros poderes del Estado.

Lo anterior es consecuencia de que la estructura de estos órganos de gobierno configura el propio poder judicial. Como se adelantaba, solamente desde una visión formalista podría negarse la vinculación entre jueces, órganos de gobierno de los jueces e independencia. Es por ello que la fragmentación del control del poder judicial prefigura una fragmentación de la jurisdicción. Se entiende así que en la CE la unidad en la jurisdicción se corresponda con la unidad en el gobierno de los jueces. Por tanto, la creación de Consejos Judiciales Autonómicos sería un paso hacia la fragmentación de la jurisdicción y, además, multiplicaría los riesgos de dependencia de los jueces respecto al poder político.

Tales riesgos no operan en el vacío, como un mero ejercicio académico. No perdamos de vista las tensiones separatistas existentes en algunas de las Comunidades Autónomas donde sirven su destino nuestros jueces y magistrados. Partiendo de esta realidad sociológica, solamente desde un artificioso formalismo, como se adelantaba, cabe imaginar la separación de materias tan interconectadas como son la unidad de jurisdicción y gobierno judicial. Los jueces españoles, además de encarnar un Poder del Estado, son trabajadores sujetos a un régimen de vacaciones, permisos, traslados, inspecciones, sanciones disciplinarias, etc. Son

áreas que condicionan el día a día de su vida profesional y personal, por lo que, si se abre la puerta a la influencia de elementos hostiles a nuestro sistema constitucional y que, además, han demostrado empíricamente que están dispuestos a presionar a unas autoridades que ellos consideran elementos extranjeros, se crearía un ambiente de hostigamiento en detrimento del sereno ejercicio de la función jurisdiccional y, en consecuencia, de la independencia judicial. La Plataforma ya elaboró un informe sobre los riesgos de una declaración unilateral de independencia catalana donde se analizan algunas de estas cuestiones. <https://plataformaindependenciajudicial.es/2017/09/23/2793/>

3. La politización autonómica del gobierno del Poder Judicial.

En efecto, si las funciones que asumieran los Consejos Judiciales Autonómicos se correspondieran con las que ahora ejercen las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia podría pensarse que nada cambiaría en relación a la situación actual. Ahora bien, esto no sería así por varias razones.

Por un lado, porque podría darse que las funciones que asumieran esos Consejos Autonómicos fueran más allá de las que ahora tienen los Tribunales Superiores de Justicia, asumiendo algunas que en este momento corresponden al Consejo General del Poder Judicial. El proyecto de ley orgánica presentado en el año 2006 nos permite comprobar este extremo, viendo cuáles eran las propuestas que entonces se manejaban.

Así, estos Consejos tendrían un papel relevante en el nombramiento de cargos judiciales (art. 148 quinquies 1.1º de la LOPJ tal como quedaría según el proyecto de ley orgánica del año 2006) y podrían asumir funciones atribuidas al CGPJ (art. 148 quinquies 1.4º). De esta forma, el gobierno del CGPJ quedaría, de hecho, fragmentado. Además, en el mencionado proyecto no se preveía, a diferencia de lo que sucede en la actualidad respecto a las decisiones de las salas de gobierno de los tribunales, la posibilidad de un recurso ante el CGPF frente a las decisiones de los Consejos Judiciales Autonómicos.

Este recurso, además, en caso de existir plantearía problemas; puesto que estos Consejos Judiciales Autonómicos tendrían una composición de designación política que remedaría la

del propio CGPJ. Así, el art. 148 ter del proyecto de 2006 preveía el nombramiento de varios miembros de los Consejos Judiciales Autonómicos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, existiendo otros miembros nombrados por los jueces y magistrados destinados en la Comunidad Autónoma (art. 148 bis), por lo que nos encontraríamos ante órganos respecto a los que podría reclamarse una legitimación diferenciada de la que tiene el CGPJ, por lo que los conflictos y desacuerdos que pudieran surgir entre el último y los primeros acabarían siendo percibidos como conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Poder Judicial acabaría participando del debate político general en el país con las consecuencias negativas que de ello se derivarían.

No olvidemos el alarmante grado de politización que aqueja a nuestro actual Consejo General de Poder Judicial debido a la íntegra designación política de sus componentes. Si ese modelo, u otro que consagre semejante grado contaminación partidista, se exporta a todas y cada una de nuestras Comunidades Autónomas, se estaría multiplicando por diecisiete el problema actual. Un problema que resulta especialmente preocupante en lo que toca a la designación de altos cargos judiciales, tal como la Plataforma ha puesto de relieve en numerosos informes y para cuya solución ha elaborado una propuesta doctrinal que apunta precisamente en sentido contrario al que señala la pretendida reforma.

<https://plataformaindependenciajudicial.es/2016/07/09/propuesta-al-cgpj-bases-nombramientos-discretionales/>

Sea como fuere, es un debate que ya debiera estar zanjado, pues el actual modelo del Consejo General del Poder Judicial viola la normativa supranacional Europea. Y es que el derecho a un juez independiente e imparcial resulta vulnerado, según la jurisprudencia del TJUE, cuando los ciudadanos se ven obligados a acudir a un tribunal cuyos miembros hayan sido total o parcialmente designados por un Consejo de la Magistratura (similar al CGPJ español) que deba, a su vez, por entero su composición al Poder Legislativo (sentencias de 24-6-2019, asunto C-619/18; sentencia de 19-11-2019, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18; y sentencia de 2-3-2021, asunto C-824/18) y del TEDH (sentencias de 22-7-2021 (Reczkowicz), 8-11-2021 (Dolińska-Ficek and Ozimek) y 3-2-2022 (Advance

Pharma). Por eso, tales Consejos Autonómicos, creados a imagen y semejanza de un CGPJ ilegal, nacerían ya viciados, aquejados de una antijuridicidad originaría cuyos efectos invalidantes se expandirían hasta límites imprevisibles. (Vid, sobre el particular, el comunicado de la Plataforma <https://plataformaindependenciajudicial.es/2021/07/19/tjue-polonia-y-espana-comunicado/>).

4. Conclusiones.

Es por todo lo anterior que resulta desaconsejable -y es, probablemente, inconstitucional- introducir órganos de gobierno del poder judicial de carácter autonómico, sobre todo si tales órganos de gobierno tienen una composición tal que haga surgir una fuente de legitimidad diferenciada de la que tiene el Consejo General del Poder Judicial.

Más aun, la consolidación autonómica del modelo de control político del Poder Judicial choca contra la legalidad supranacional como reiteradamente ha denunciado la Plataforma.

^[1] (G. Rosado Iglesias, “¿Es posible arbitrar fórmula que acerquen el Poder Judicial a la realidad autonómica?”, *Revista d'estudis autonòmics i federaus*, 2022, núm. 35, pp. 53-89, p. 58)